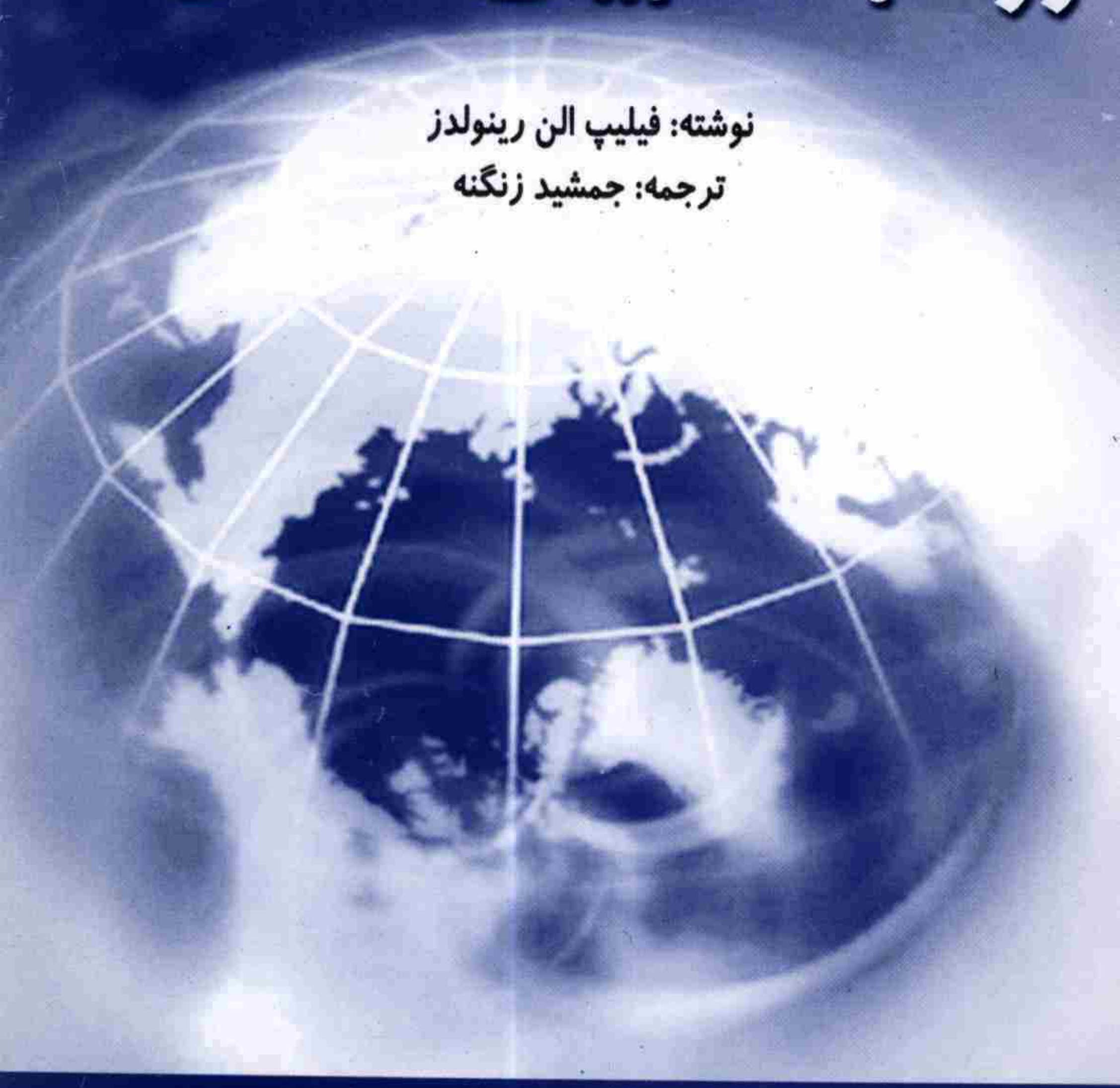
شناخت اصول روابط بین الملل



نوشته: فیلیپ الن رینولدز

ترجمه: جمشید زنگنه

دفتر مطالعات سیاسی و بین المللی

شناخت
اصول روابط بین‌الملل

نوشتهٔ
فیلیپ الن رینولدز

ترجمهٔ:
جمشید زنگنه

دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی
تهران - پاییز ۱۳۸۷

فهرستنویسی پیش از انتشار

رینولدز، فیلیپ آلن، ۱۹۲۰. Reynolds, Philip Alan

شناخت اصول روابط بین‌الملل / نوشته فیلیپ رینولدز؛ ترجمه جمشید زنگنه. [برای] دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی. ـ تهران: وزارت امور خارجه، مرکز چاپ و انتشارات، ۱۳۸۰.

پنج، ۴۲۴ ص.: جدول. (مباحث حقوق بین‌الملل؛ ۲۹)

بها: ۴۳۰۰۰ ریال ISBN 978-964-361-050-0:

فهرستنویسی بر اساس اطلاعات فیپا (فهرستنویسی پیش از انتشار)

عنوان اصلی:

P. A. Reynolds
An Introduction to International Relations

واژه‌نامه.

کتابنامه: ص [۴۱۹] ـ ۴۲۱ .

۱. روابط بین‌المللی. الف. زنگنه، جمشید، ۱۳۲۶ـ مترجم. ب. ایران. وزارت امور خارجه. دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی. ج. ایران. وزارت امورخارجه. مرکز چاپ و انتشارات. د. عنوان.

۹ ش ۹ ر / JX ۱۳۹۵   ۳۰۳/۴۸۲

کتابخانه ملی ایران   ۱۴۴۶۰-۸۰ م

شناخت اصول روابط بین‌الملل

نوشتهٔ فیلیپ الن رینولدز
ترجمهٔ جمشید زنگنه
طرح روی جلد: شهرزاد تهرانی
چاپ اول: ۱۳۸۰ ، چاپ دوم: ۱۳۸۷
شمارگان: ۵۰۰ جلد
حروفچینی و صفحه‌آرایی، طراحی، لیتوگرافی، چاپ و صحافی:

مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه

دفتر مرکزی: مینی سیتی، میدان شهید محلاتی، خیابان نخل، خیابان وزارت امور خارجه
تلفن: ۵-۲۲۴۷۲۷۳۲، دورنگار: ۲۲۴۷۲۷۳۶
فروشگاه مرکزی: میدان انقلاب، اول کارگر شمالی، پاساژ البرز، شماره ۱۱، تلفن: ۹-۶۶۴۲۹۰۲۸
فروشگاه شماره ۲: خیابان شهید باهنر، خیابان شهید آقایی
صندوق پستی ۱۹۳۹۵/۴۷۴۶، تلفن: ۲۲۸۰۲۶۶۲
فروشگاه شماره ۳: انتهای خیابان شهید باهنر، میدان شهید باهنر، تلفن: ۷۱-۲۲۲۹۲۲۷۰
فروشگاه اینترنتی: www.mofa.ir

این کتاب ترجمه‌ای است از:

An Introduction to International Relations

Second Edition

P.A.Reynolds Professor of Politics

UNIVERSITY OF LANCASTER

Longman

Londond and New York, Fourth Impression 1988

«فهرست مندرجات»

دیباچه مترجم ۹

پیشگفتار چاپ نخست ۱۱

پیشگفتار چاپ دوم ۱۳

● **بخش ۱: مقدمه** ۱۵

۱ـ روابط بین‌الملل چیست ؟ ۱۷

● **بخش ۲: روابط بین‌الملل خرد** ۲۹

۲ـ بازیگران ۳۱

۳ـ سیاست خارجی وسیله‌ای برای تأمین منافع ملی ۶۳

۴ـ اثر گذاری بر تصمیم‌گیری در سیاست خارجی ....

الف ـ جَوّ سیاسی داخلی ۸۳

۵- اثرگذاری بر تصمیم‌گیری در سیاست خارجی..

ب ـ جَوّ سیاسی بین‌المللی ۱۴۳

۶ـ ابزار دستیابی به هدفها ۱۷۵

۷ـ فرایندهای سیاستگذاری.. ۲۱۹

● **بخش ۳: روابط بین‌الملل کلان** ۲۵۵

۸ـ نظامهای بین‌المللی.. ۲۵۷

۹ـ نظامهای کشوری ۲۷۱
۱۰ـ نظامهای رفتاری ۳۱۵
۱۱ـ دگردیسی نظام ۳۳۳

● **بخش ۴: پیوندهای خرد ـ کلان** ۳۵۵
۱۲ـ هم‌وابستگی، فراملی‌گرایی، سیاست پیوند ۳۵۷

● **نتیجه** ۴۱۳
کتابنامه ۴۱۹
واژه‌نامه ۴۲۳

دیباچه مترجم

کتاب «شناخت اصول روابط بین‌المللی» نوشته فیلیپ الن رینولدز یک کتاب درسی دانشگاهی است، که بخوبی می‌تواند چارچوب و دانش پایه‌ای را در این زمینه به دانشجویان و دانش پژوهان در رشته‌های علوم اجتماعی، علوم سیاسی و حقوق، و بویژه روابط بین‌الملل و سیاست بین‌الملل بدهد. و هر دانشجو بتواند بر پایه این شناخت از ریشه و چارچوب نظریه‌پردازی، الگوسازی و روشگذاری، کار خود را در این رشته دنبال کند.

این کتاب بروشنی و با تحلیلگریهای لازم از سوی نویسنده آن به نگارش درآمده و کوشش مترجم هم بر آن بوده که این روشنی و روشنگری را به درستی در متن فارسی بازتاب دهد.

رویهمرفته این کتاب چهاربخش را در بر می‌گیرد. در بخش نخست تعریف روابط بین‌الملل و چگونگی آن را به گفتار در می‌آورد.

در بخش دوم، روابط بین‌المللی خرد را به بررسی گذاشته است، که طی آن بازیگران بین‌المللی، سیاستهای برونمرزی، پیگیری منافع [بِهرمندی] ملی، رخنه گری و اثرهای سیاستگذاری برونمرزی را در سطح‌های درونمرزی و نیز برونمرزی با نگرش به چگونگی جو یا پیرامونگاه درونی و برونی به بررسی گذاشته و ابزارهای دستیابی به آرمانها و نیز چگونگی روند سیاستگذاری را باز می‌گوید.

در بخش سوم، روابط بین‌الملل کلان بررسی شده است که طی آن نظام‌های بین‌المللی، نظامهای کشورها، نظامهای رفتاری، و سرانجام دگرگونی نظام و جایگزینی نظامها را به گفتار در می‌آورد.

در بخش چهارم، پیوند میان خرد و کلان بررسی شده است و در این راستا هموابستگی‌های بین‌المللی کشورها، فراکشورگرایی، و سیاست پیوند [پیوندیابی سیاستها] به گفتگو گذاشته شده‌اند.

و سرانجام به نتیجه‌گیری پرداخته است، که طی آن ضمن ارزیابی دانشورانه این رشته و دیدگاهها، نظریه‌ها، الگوها و چشم اندازهای آن، می‌گوید پیشرفت در دانشهای طبیعی و فن آوری، بسیار بسیار بردانشهای اجتماعی پیشی گرفته است و این کاستی مایه شکاف بزرگی میان واقعیت‌های پیرامون زیست و پدیده زندگی با رفتارها و بینش‌های اجتماعی ما مردمان شده، و همین شکاف بزرگ است که کنترل بایسته را کمرنگ و آینده پدیده زندگی را دچار نابسامانی می‌کند.

امیدوارم که این کتاب بتواند روشنگری و توجیه‌گری لازم را به دانشجویان گرامی بدهد.

جمشید زنگنه

پیشگفتار چاپ نخست

تا همین چندین سال پیش، شمار اندکی از دانشجویان در رشته روابط بین‌الملل از دوره کارشناسی در دانشگاه، این رشته را فراگرفته بودند. این دانشوران درس دانشگاهی خود را در رشته‌های تاریخ، یا حقوق، اقتصاد، ریاضی، زیست‌شناسی و یا شاید هم علوم سیاسی یا جامعه‌شناسی آغاز کرده بودند. زیرا این رشته کاملا نوآمده می‌باشد، که نخستین کرسی آن در سال ۱۹۱۹ پدید آمد، و پیشرفت مؤثر آن در همین بیست و پنج سال اخیر روی داده است.

در نتیجه روشهایی در زمینه رهیافت در این رشته که مورد پذیرش جهانی باشد هنوز پدید نیامده‌اند، و بیشتر آموزشگران احساس می‌کنند که بناچار بایستی روال و دیدگاه خود را در این رشته به گفتار درآورند.

نظریه‌ها، الگوها و روشهای تحلیلگری گوناگونی در پانزده سال گذشته ارائه شده‌اند در نتیجه دوره کارشناسی دانشگاهی نمی‌تواند یک رهنمود خوب را از این جنگل نظریه‌ها، الگوها و روشهای متفاوت، در دست داشته باشد. البته این کتاب ادعا نمی‌کند که یک رهنمود فراگیر را به دست می‌دهد. هدف این کتاب آن است که به روشنگری درباره برخی از رهیافت‌هایی بپردازد که نویسنده [این کتاب] آنها را سودمند یافته است واین یک بخش ازکتاب را- و شاید هم بخش مهم آن است -که می‌توان آن را تحلیلگری خرد نامید، دربرگرفته است. فصل‌های پس از آن به بررسی پایه‌ای برخی از دشواریهای نظریهٔ [تئوری] کلان میپردازند، و این کار را عمدتاً از راه ابزارهای تحلیلگری روالها (سیستم‌ها) به پیش می‌برد.

در اینجا شایسته است که از پرفسور گویلین جنکیز (Gwilyn Jenkeins)، مارتین ادموندز (Martin Edmonds)، و دیوید تراورز (David Travers) همگی از دانشگاه لنکستر، که هر کدام بخشهای کتاب را خوانده یا در نکته‌های تفصیلی نوشته مرا اصلاح کرده‌اند، سپاسگذاری کنم. گفتگوها با دانشجویان طی ده سال گذشته در دانشگاههای ابریستویت (Aberystwyth) ولنکستر

در روشنگری دیدگاهها و اندیشه‌هایی که در این کتاب بازگو شده‌اند، کمک شایانی [به بهبود این نوشته] کرده‌اند.

البته مسئولیت هر آنچه راکه در این کتاب آمده، با خود من می‌باشد.

فیلیپ ا. رینولدز

پیشگفتار چاپ دوم

نخستین چاپ این کتاب گویای دو پیشرفت مهم در نظریه‌پردازی روابط بین‌المللی بود: نخست درباره روابط بین‌المللی خرد بود، که کاربرد نظریه سازمانی در تصمیم‌گیری روابط بین‌الملل را که بازگو می‌کرد، که بیشتر در نوشته گراهام تی. الیسون (Graham T. Allison) بروشنی بازتاب یافته بود. دومین پیشرفت بازتابگر رشد آگاهی درباره گسترهٔ و چگونگیِ آمیزش، ارتباط و پیوند بخشهای گوناگون جهانی بود، که از راه چنین برداشتهایی از پیوند سیاسی و هموابستگی، اعتبار تشخیص میان سیاست تطبیقی و سیاست بین‌الملل و نیز میان روابط بین‌الملل خُرد و کلان را به پرسش می‌گرفت. برای بررسی این پیشرفتها، فصل هفت کتاب که روند سیاستگذاری را به بررسی گذاشته، اساساً مورد بازنگری قرار داشته است، و در این چاپ دوم بخش چهار نیز به کتاب افزوده شده است در این چاپ فرصتی پیش آمد تا سراسر کتاب بار دیگر بررسی و دگرگونیها یا بازنگریهای اندکی در آن پدید آید، تا روشنگری آن بهبود یافته یا موضوعهای تازه‌تری در گفتمانهای آن جای گیرند.

بخش ۱

مقدمه

۱

روابط بین‌الملل چیست؟

دانش پدیده‌ای یگانه است. درک کامل هر جنبه‌ای از پدیده‌های جهان هستی، بدون درک کامل دیگر جنبه‌ها ناممکن است. از این‌رو، انسان تنها می‌تواند درک ناکاملی از پدیده‌ها داشته باشد، گرچه همین درک ناقص هم غالباً می‌تواند هدف‌های عملی رفتار تصمیم‌گیری و کنش را برآورده سازد، ولی این امر تنها از تقسیم‌بندی کلیت دانش به یگان‌هایی که ذهن انسان توانایی درک و دخل و تصرف در آن را دارد، امکان پذیر می‌شود. هرچه دامنه دانش بشر گسترده‌تر شود، راه فراگیری همهٔ آن برای یک فرد دشوارتر شده و تنها فراگیری بخش کوچک‌تری از آن ممکن می‌شود. از این رو، در دهه‌های گذشته، رشته‌های دانش باز هم دچار تقسیمات بیشتری شده و تخصص‌های محدودتر و کوچک تری به وجود آمده‌اند. با وجود این، گسترش دامنهٔ دانش، این آگاهی را در حد اعلا به وجود آورده است که بخش‌های مصنوعاً تقسیم شدهٔ دانش، کاملاً به یکدیگر مربوط می‌باشند. از همین رو، نکتهٔ مورد قبول همگان آن است که تخصص‌های محدود و باریک موجب از دست رفتن فرصت درک کلیات می‌شوند.

هنوز راه حل قابل قبولی برای این مشکل متصور نیست هر چند شاید یکی از راه‌حل‌ها این باشد که حقیقت‌ها و اطلاعات بطور مکانیکی در چارچوب مقیاسی کلان انباشته شوند بطوری که دسترسی مداوم به آنها امکان‌پذیر باشد و ذهن انسان از این راه از کارکردن بر طبق اصول و فرضیه‌ها و رابطهٔ متقابل این دو، آزاد شود. در مورد مناسبات بین‌المللی هنوز گردآوری

داده‌ها و اطلاعات مربوط در مراحل جنینی است هر چند وسعت و اندازهٔ بانک اطلاعاتی در نهایت، از هم اکنون قابل تصور می‌باشد.

منظور مابیان این نکتهٔ بدیهی است که مرزبندی در قلمرو دانشی به نام روابط بین‌الملل متضمن اتخاذ تصمیم‌های دلخواه و خودسرانه است: بنا به تعریفی از روابط بین‌الملل ـ که چندان هم بی‌معنی نیست ـ همهٔ رفتارهای انسانی در قلمرو این دانش قرار می‌گیرد؛ و از آنجا که رفتار انسان از چگونگی شرایط شیمیایی، فیزیکی و زیستی محیطش تأثیر می‌پذیرد، برای توضیح کامل ـ و نه تشریح سطحی ـ آن، بایستی کلیت دانش بشری مورد توجه قرار بگیرد.

فیلسوفان یونان باستان تقریباً چنین رویه‌ای را اتخاذ کرده بودند. رساله‌های سیاسی افلاطون و ارسطو نمایانگر روشن اندیشی و درک آنها در زمینه‌های هوشمندی، زیباشناختی و شناخت معنویات در یونان آن روزگار می‌باشند. مطمئناً در آن زمان هیچگونه پیشنهادی دربارهٔ تقسیم‌بندی «نظریهٔ سیاسی» (در مورد سازماندهی افراد و تشکیل گروه‌های سیاسی و اینکه چگونه سازمانی می‌تواند به بهترین وجه این آرمان‌ها را برآورد)، و «حکومت» (یعنی بررسی راه‌های مختلفی که طی آنها افراد، نظم سیاسی خویش را در زمینه‌های اجتماعی و فرهنگی متنوعی سامان می‌دهند) که از ویژگی‌های علوم سیاسی این قرن هستند (اگر بتوان نام «علوم سیاسی» را به آن‌ها داد)، وجود نداشت. با وجود این، میان مفهوم‌هایی مانند رفتار انسانی با برچسب «جامعه شناسی»، «اقتصاد» و یا «روابط بین‌الملل» جدایی وجود نداشت، بنابراین در اینجا کوشش شده است که رشته‌ای را که روابط بین‌الملل نامیده شده، تعریف کنیم. علمی که تعریفش دلبخواهی و از نظر تاریخ انسانی بسیار جوان می‌باشد. هدف از تعریف، مرزبندی حوزه‌ای از رفتار بشر است که آنقدر محدود باشد که از نظر فکری قابل اداره کردن بوده ودز عین حال تا حد امکان، بتوانیم بر جنبه‌های شرایط رفتار انسانی، که به مقدار فراوانی با آن در ارتباط است، تکیه کنیم.

این اقدام جدیدی است. بسیاری از اندیشمندان سیاسی مانند دانته[1]، ماکیاولی[2]،

1- Dante

2- Machiavelli

گروسیوس[1]، هابز[2]، روسو[3]، کانت[4]، مارکس[5] و لنین[6] سخنان فراوانی گفته‌اند، که هم اکنون تحت عنوان روابط بین‌الملل مورد بررسی قرار می‌گیرند؛ ولی تقریباً همهٔ آنها دیدگاه خود را متوجه منظورهای خاصی کرده بودند؛ از پیشبرد منافع شهریارگرفته (ماکیاولی) تاکاهش و یا از میان بردن اقدام سازمان یافته مسلحانه در میان گروه‌های مردمی - یعنی آنچه راکه جنگ نامیده می‌شود - (روسو، کانت)، تا برانگیختن و شدت بخشیدن به ستیز طبقاتی برای پیشبرد آرمان تاریخی کمونیسم (لنین). به دیگر سخن، این اندیشمندان گفته‌های خود را بر فرض‌های اخلاقی قرار داده و رفتاری را برای نیل به هدف مطلوب و مورد نظر توصیه می‌کردند.

این روش و نگرش در نخستین دهه‌های این سده نیز ادامه یافت. وحشت و کشتار به ظاهر بی‌معنی جنگ جهانی اول، انگیزه بررسی جدیدی در این زمینه شد. توان انسان در کشتار انبوه، به درجه‌ای رسید که لزوم کشف و ایجاد راههایی که در آینده از چنین اقدام‌های سازمان‌یافتهٔ خشونت‌بار جلوگیری کنند، مسلم شد. نخست، این رشته در نتیجهٔ الهام از کارهای علمی که زیر عنوان سیاست بین‌المللی در ابریسیتویث[7] در ویلز[8] انجام پذیرفت، آغاز شده و سپس از سوی دانشگاه‌ها در لندن و بسیاری از دانشگاه‌های آمریکا با عنوان روابط بین‌الملل دنبال شد، پدید آمد؛ و سرانجام در بسیاری از کانون‌های علمی اسکاندیناوی و کم‌کم در اروپای قاره‌ای مورد بررسی و مطالعه قرار گرفت. هدف از این بررسی‌ها که یافتن راههایی برای رسیدن به صلح سازمان‌یافته بود، مقرر می‌داشت که رفتارهای کشورها نیز باید از همان اصول اخلاقی که حاکم بر روابط افراد هستند پیروی کنند؛ تا از این راه تشویق، ترغیب و یا ناگزیرسازی به رعایت منافع مشترک مردمان جهان برای برخورداری از صلح و رفاه شده، و این موضوع در سطحی جهانی به صورت نهادی متجلی شود. فرض بر آن بود که بنیاد آیین اخلاقی گروهی، همانند بنیاد آیین اخلاقی فردی است؛ بنابراین، منافع مشترک جهانی در وجود آشتی و راه‌های حفظ و نگهداری آن اقتضا می‌کند که نهادهای بین‌المللی ایجاد شوند.

1- Grotius
2- Hobbes
3- Rousseau
4- Kant
5- Marx
6- Lenin
7- Aberystwyth
8- Wales

این فرض‌ها نخست با توجه به شواهد رفتار بشری، و سپس از سوی تحلیل‌گرانی چون ای. اچ. کار[۱] و هانس ج. مورگنتا[۲] مورد انتقاد شدید قرار گرفتند. هیچ دستگاه فرمانروایی سیاسی پیوسته از پشتیبانی همهٔ شهروندان خود برخوردار نمی‌باشد؛ بلکه بسیاری از دستگاه‌های فرمانروایی می‌باید زمانی پشتیبانی فعالانه بخشی از شهروندان خود را که از نظر سیاسی اهمیت دارند، به دست آورند. و نیز پیوسته رضایت ضمنی هرچه بیشتر شهروندان، و همزمان، اعمال قدرت ناگزیر کننده برای تحدید دیگران و از سرگذراندن بحران‌های موقتی را داشته باشند. در نظام جهانی هیچیک از اعضای مهم سیاسی آن، آمادگی پذیرش و پشتیبانی فعالانه سازمان‌های بین‌المللی را ندارند، زیرا حاکمیت آنان محدود می‌شود؛ تعداد کمی از اعضا جامعهٔ بین‌المللی آماده‌اند که رهنمودهای اینگونه سازمان‌ها را بپذیرند، و البته شماری از آن‌ها هم آمادگی دارند که بخشی از قدرت اجبار کننده، را به این سازمان‌ها واگذارند. اگر شرایط لازم برای موفقیت سازمان‌های بین‌المللی فراهم نشود، ایجاد چنین سازمان‌هایی با شکست و ناکامی روبرو خواهد شد. افزون براین، مردمان سراسر جهان، نخست خود را، فرانسوی، ژاپنی یا مصری می‌دانند و نه شهروندان جامعهٔ جهانی بشری. و از فرمانروایان خود انتظار دارند که در راه تأمین منافع، نفوذ و ثروت کشور «فرانسه»، «ژاپن» یا «مصر» تلاش کنند.

ممکن است تفسیرهای گوناگونی از این منافع و بهترین راه تأمین آن ارائه شود؛ که به هر روی، این بستگی به وظیفهٔ فرمانروایان دارد، وظیفهٔ آنها این است که به پیگیری و انجام چنین اموری همت گمارند. بنابراین، اصل‌های اخلاقی که ممکن است شایسته رفتار فردی باشند، الزاماً برای رفتار و کردار دولت مناسب نیستند: کارفرمانروایان کشور آن است که در پیشبرد منافع مردمان خود، به بهترین راه ممکن در جهان و براساس شرایط موجود، کوشا باشند.

به سخنی دیگر، منافع مشترکی در حفظ صلح وجود ندارد، یا دست کم همهٔ کشورهای جهان برداشت یکسانی از چنین منافع مشترکی ندارند. برای ملت‌های آمریکا، یا انگلیس، یا فرانسه، که همگی به اندازهٔ کافی از رفاه و نفوذ سیاسی برخوردار بوده، و نیز توانسته‌اند و

1- E. H. Carr, *The Twenty Years' Crisis,* 1919-1939 (Macmillan, 1939).

2- Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations* (Knopf, 1948).

می‌توانند بیشتر آن چیزهایی را که می‌خواهند به دست آورند، کمابیش ترجیح داده می‌شود که وضع موجود به همانگونه که هست، ادامه یابد؛ ولی از نظر ملت‌ها (یا دست کم رهبران) شوروی، آلمان نازی، یا هند اوضاع و شرایط جهان چندان مطلوب، نبوده است. شوروی‌ها اجتماع خود را دگرگون ساختند، و براین باور بودند که بقیهٔ جهان نیز بایستی اقدام به ایجاد چنین دگرگونی‌هایی بکند[1]: آلمانی‌ها از شکست خود در جنگ [جهانی اول]، و پیامدها و محدودیت‌های ناشی از آن شکست، و نیز از دست دادن بخشی از سرزمین‌های خود، که بر پایهٔ عهدنامه‌های ۱۹۱۹ بر آنها تحمیل شده بود، ناراحت بودند و دست کم عده‌ای از آنها، فکر می‌کردند که آلمانی، نژاد برتر بوده و بنابراین حق و وظیفه دارد که بر جهان فرمانروایی کند؛ هندی‌ها از وضعیت استعمار زدگی خود آگاه شده و به رویارویی با آن برخاستند. از اینرو از نظر این گونه کشورها چنانچه جنگ بهترین یا تنها راه دگرگون سازی جهان باشد، اجتناب ناپذیر می‌نماید. پس (همانگونه که مورگانتا می‌گوید) باید گفت که صلح و امنیت بین‌المللی ناشی از ایدئولوژی قدرت‌های راضی [و قانع به وضع موجود] است.[2]

دومین جنگ جهانی پس از یک فاصلهٔ زمانی بیست ساله پدید آمد و نشان داد که فرض‌های گذشته ناکافی می‌باشند. هم اکنون بررسی روابط بین‌الملل از توجه به بهترین راه‌های انجام امور (که به اشتباه مطابق دلخواه هریک از اعضای جامعه جهانی فرض شده بود)، به سوی نگرش به آنچه راکه در واقع مردمان خواهان آن هستند تغییر جهت داده و می‌خواهد بداند چرا افراد در گروه‌های مختلف سازماندهی شده‌اند؟ و چرا رفتار اجتماعی این گروه‌ها، چنان است که می‌بینیم؟ بررسی روابط بین‌الملل در چنین چارچوبی به همه زمینه‌های علوم اجتماعی (چه آنهایی که جا افتاده‌اند و چه آنانی که در حال ایجاد و رشد هستند) مانند جامعه‌شناسی، مردم‌شناسی اجتماعی، اقتصاد، جمعیت‌شناسی، علوم سیاسی، جغرافیای انسانی، روانشناسی و روانشناسی اجتماعی را در بر گیرد، و حتی تا اندازه‌ای به پشتوانه فلسفهٔ اخلاقی و سیاسی،

۱ـ البته لازم به یادآوری است که این برداشت از سوی دستگاه رهبری شوروی، مربوط به پیش‌از اصلاحات گورباچف و البته پیش از فروپاشی شوروی می‌باشد - م.

2- Morgenthau, op.cit., p.83.

تاریخ و حقوق نیاز دارد.

روشن است که بررسی در چنین زمینه‌های گسترده‌ای نمی‌تواند یکجا صورت گیرد. همچنین پیوسته بر اهمیت بررسی روابط جهانی افزوده می‌شود، زیرا علم و کاربردهای فن‌آوری آن، مردمان سراسر جهان را روز به روز بیشتر به همدیگر نزدیک می‌کند. در سی‌ساله گذشته شاهد پیدایش بسیاری از نظریه‌هایی بوده‌ایم که عامل‌ها و متغیرهای مهم روابط بین‌الملل را توجیه کرده و خواستار آنند که انبوه اطلاعات دارای چنان نظم و ترتیبی باشد که معنی‌دار بوده و ما را در راه پی بردن به علت و چگونگی رخدادها یاری دهند.

تا چندی پیش نظریه‌های روابط بین‌الملل در دو دستهٔ عمده جای می‌گرفتند. نخستین دسته شامل نظریه‌ها و روش‌های تحلیل‌گرانه‌ای بود که بر چگونگی رفتار افراد، گروه‌ها، و یا سازمانهایی که بازیگران اصلی صحنه روابط بین‌الملل بودند، تأکید می‌کردند. این را می‌توان روابط بین‌الملل خرد نامید.

دومین دسته شامل نظریه‌هایی بود که روابط بین‌الملل را به‌عنوان چند مجموعه از عامل‌های متفاوتی که بر یکدیگر اثر می‌گذارند، به‌شمار می‌آورد. این دسته، تأکید خود را عمدتاً بر این می‌نهاد که چگونگی این اثرگذاری‌های متقابل، و ارتباط آنها را با همدیگر، و نیز اینکه چرا و چگونه و در چه وضعی دگرگون شده یا ثابت می‌مانند، بررسی کند. این را می‌توان روابط بین‌الملل کلان نامید. بخش‌های ۲ و ۳ این کتاب صرف بررسی تفاوت‌های میان روابط بین‌الملل خرد و کلان شده است؛ ولی بخش ۴ به بررسی نظرها و دیدگاه‌های برخی از تحلیل‌گرانی می‌پردازد که در سال‌های اخیر ابراز داشته و می‌گویند تفاوت‌گذاری میان خرد و کلان سبب می‌شود که چگونگی روند روابط بین‌الملل در دههٔ اخیر شدیداً نادیده انگاشته شود.

پیش از آنکه بیشتر در این مورد به گفتگو بپردازیم، لازم است که مقایسه‌ای را میان تاریخ بین‌الملل یا دیپلماسی، و سیاست یا علوم سیاسی (که پیوند نزدیکی با روابط بین‌الملل دارند، ولی از نظر روش‌ها و دیدگاه‌ها با آن متفاوت هستند) به‌عمل آوریم.

مورخ می‌داند که نگرش وی به مسایلی که جالب تشخیص می‌دهد و نیز موضوعها و شواهدی را که به‌عنوان مهم برمی‌گزیند، بیشتر زیر نفوذ چارچوبی اجتماعی است که خود وی

در آن رشد کرده و پرورش می‌یابد. ولی کم و بیش کوشش تاریخ‌نویس بر آن است که روند و علت رخدادهای دورهٔ مورد بررسی خود را در چارچوبی که مد نظر خودش می‌باشد، توجیه و تفسیر کند. او ممکن است تلاش کند تا یافته‌های خود را به آن‌گونه که مناسب می‌انگارد، ترسیم سازد (بارنت هدف خود را در زمینهٔ تاریخ‌نگاری چنین بازگو می‌سازد: نمایاندن اشتباه‌های دولت، و زیاده‌روی‌ها و حماقت‌های حزب‌ها که ممکن است [فرمانروایان] دوره بعد را با آنچه که من از گذشتگان می‌گویم خردمندتر سازد)(۱)، ولی معمولاً" تلاشی در جهت جستجوی اسناد و منابع تاریخی برای دستیابی به نتیجه‌گیری‌های کلی درباره رفتار جهانشمول بشر، به‌عمل نمی‌آورد. بسیاری از دانشجویان روابط بین‌الملل مایلند که چنین نتیجه‌گیری‌هایی انجام شود. اگر هم همهٔ آنها چنین تمایلی نداشته باشند، اکثریت خواهان نتیجه‌گیری هستند. کسانی هم براین باورند که رفتار انسان آنچنان فردی، غیر منطقی و ناسازگار است که قابل پیش‌بینی نمی‌باشد، و هرگونه اقدامی که در جهت وضع «قانون‌هایی» در این زمینه صورت پذیرد، ساختگی و گمراه‌کننده است.(۲) تا به اینجا هم با توجه به دستاوردهای دانش روابط بین‌الملل، و با توجه به ادعاهای افراط‌گرایانه‌ای که گهگاه عنوان می‌شوند، مبحث روابط بین‌الملل عاری از جاذبه نمی‌باشد. ولی گاه سمت‌گیری بحث نادرست است. از جهتی رخدادهای تاریخی هر کدام به سهم خود یگانه و منحصربه‌فردند؛ ولی همهٔ آنها دارای زمینه‌های مشترک یا قابل مقایسه هستند، و دقیقاً وظیفهٔ پژوهشگر در بررسی این رشته، شناسایی متغیرهایی است که دائماً تکرار می‌شوند. احتمال نمی‌رود که پاسخ فرد به یک وضعیت معین، همیشه قابل پیش‌بینی باشد؛ از سوی دیگر کم‌تر احتمال می‌رود که پیامدهای گوناگون روندهای مختلف هر اقدام، یا نتیجهٔ کلی هم‌ورزی بتواند با توجه به درصد امکانی که در هر پیش‌بینی وجود دارد و آنرا در خور اعتنا می‌سازد، در حد قابل قبولی در خور پیش‌بینی باشند. مثالی را از رشتهٔ علمی دیگر به عاریت می‌گیریم: «من می‌دانم که اگر یک کتری آب با حرارت یک صد درجه سانتی‌گراد داشته باشم،

1- T.E.S.Clarke and H.C.Foxcroft, ***A life of Gilbert Burnet*** (Cambridge University Press 1907), p.xxxiii.

2- H.Bull, "International theory: The case for a classical approach", ***World Politics,*** xviii(1966) pp. 361-77.

چنین آبی در حال جوشیدن است. همچنین من گرمایی را که از راه سوختن گاز زیر آن به کتری می‌دهم، و نیز درجه‌ای را که مولکول‌های آب تبدیل به مولکول‌های بخار می‌شوند، می‌دانم... ولی هنگامی که به مولکول‌های مختلف آب نگاه می‌کنم، با آنکه هریک از آنها دارای حرارتی برابر با ۱۰۰ درجه سانتی‌گراد است، نمی‌توانم پیش بینی کنم که کدامیک از این مولکول‌ها، مولکول بعدی برای بخار شدن است.»[۱] در حقیقت، هنگامی که پرفسور ریوت گفت: «من می‌دانم» منظورش این بود که: «آزمایش‌های بی‌شمار این فرض را به اثبات رسانیده است که تحت شرایط معینی، بکارگیری مقدار معینی گرما، [کل] آب را تبدیل به بخار می‌کند، و از این روی احتمال بخار شدن مولکول‌های آب آن چنان است که می‌توانم عملا" بگویم که «من می‌دانم»، ولی هیچ «قانون» علمی بیرون از حساب احتمالات نیست، زیرا با مقداری تقریب روبرو بوده و یا برخی از متغیرها را وارد عمل نمی‌کنند. هیچ دلیلی وجود ندارد که اگر دو متغیر در گذشته به نتیجه معینی رسیده باشند، در آینده هم همان نتیجه را به دست دهند. مشکل علوم اجتماعی (که ممکن است حل شدنی هم نباشد) در آن است که چرا، و در آن صورت، چگونه متغیرهای مهم ممکن است شناخته شوند؟ و با شناسایی آنان، چگونه می‌توان با دقت کافی آنها را مشخص ساخت روابط آنها را فرمول‌بندی کرده و چگونگی و معیار وقوع فرمول مذکور را در عمل مشخص کرد؟[۲]

بنابراین کار برخی از پژوهندگان در رشتهٔ روابط بین‌الملل (یعنی آنهایی که تا به امروز بیشترین روشنگری را در این رشته داشته‌اند) چندان هم با کاری که برخی از تاریخ‌نگاران می‌کنند تفاوت ندارد، ولی کار پاره‌ای دیگر از دست‌اندرکاران این رشته بطور کلی از نظر هدف و روش [با تاریخ‌نگاری] فرق دارد.[۳] مقایسهٔ روابط بین‌الملل با سیاست، موضوع دیگری است. با

1- B. H. P. Rivett, "The concepts of operational research", in *The University of Lancaster Inaugural Lectures* 1965-67, (1967) p.47.

۲- نگاه کنید به: بخش ۹.

۳- برای بحث بیشتر در این زمینه، نگاه کنید به:

M. H. Banks, "Two meanings of theory in the study of international relations" *The Yearbook of World Affairs* (Stevens, 1966) pp. 220-40.

پیشرفت مطالعات سیاسی، شمار توصیف‌ها و تعریف‌ها نیز افزایش یافته است. در این زمینه کوینسی رایت تقسیم‌بندی چهارگانه را ارائه می‌دهد: هنر کشورداری و ادارهٔ دولت یا حزب؛ هنر سازماندهی قدرت، اراده یا وحدت گروهی؛ هنر دستیابی به آرمان‌های گروهی خود علیه (در برابر) دیگر گروه‌های مخالف؛ و هنر تصمیم‌گیری گروهی[۱]. جان پالمنتاز باارائه معیاری پذیرفته شده درباره پژوهش و بررسی روشنمدانهٔ چگونگی رفتار و آرمان‌های دولت و اینکه دولت بایستی چه کاری انجام دهد، توضیح می‌دهد (همچنین این بررسی شامل نظریه‌هایی دربارهٔ چگونگی و علت رفتار نهادها و دولت، تحلیل شرایط و برداشت‌های سیاسی می‌شود).[۲] مورتن کاپلان بر مجادله و مناقشه میان افراد و یا گروه‌ها تأکید می‌ورزد. مجادله و ستیز بر سر به‌دست آوردن نقش‌های تصمیم‌گیری، انتخاب هدف‌های سیاسی، یا دگرگونی نقش‌های اساسی دستگاه سیاسی (که این نقش‌ها درمجموع، منش و چگونگی رفتار نظام را توصیف می‌کنند).[۳] دیوید ایستون کنش‌های سیاسی را در چارچوبی از «تعیین آمرانهٔ ارزش‌های جامعه» توصیف می‌کند.[۴] به‌رغم همهٔ این اختلاف نظرها در موارد مزبور، عامل‌های اساسی عبارتند از: عامل کنترل یا دولت یا اقتدار، نحوهٔ این کنترل، هدف‌ها و کارکردهای آن، و شکل‌ها و روش‌هایی که دستگاه فرمانروایی بکارگرفته یا در راه آنها به رقابت برخاسته است. از چنین دیدگاهی سیاست درهمهٔ زمینه‌ها و همه گروه‌های انسانی مانند خانواده، باشگاه ورزشی، دانشگاه، اجتماع مذهبی، و کشور وجود دارد. ولی معمولاً بررسی سیاست پیش از هرچیز، گروه معینی راکه دولت نامیده می‌شود، در برمی‌گیرد، که در بخش بعدی تعریف خواهد شد. سیاست در گروه‌هایی که کوچک‌تر از دولت‌اند، در چارچوب آیین و رسم و قانون و اقتدار جای می‌گیرد. در چنین چارچوبی محدودیت‌هایی پذیرفته شده و به اجرا در می‌آیند، و انحصار ابزارهای اجبارکننده (پلیس و نیروهای مسلح) دردست دولت است. سیاست در سطح

1- Q.Wright, ***The Study of International Relations*** (Appleton - Century - Crofts, 1955), p.33.

2- J.Palmentaz, "The Use of Political Theory", ***Political Studies,*** viii(1960) , pp. 37-47.

3- Morton A. Kaplan, ***System and Process in International Politics*** (Wiley, 1957), p.14.

4- David Easton, ***A Framework for Political Analysis*** (Prentice - Hall, 1965),p. 50.

دولت متوجه اجرا، یا به‌دست‌گیری کنترل، یا نفوذ، مکانیسم کنترل و نیروی وادار کننده می‌باشد. ولی به‌هرحال رقابت برای اعمال کنترل از نظر وسعت و روش محدود می‌باشد، زیرا همهٔ رقابت کنندگان خواهان اعمال کنترل دولت هستند، بی‌آنکه بخواهند دولت را نابود کنند. معمولاً در نظام‌های تثبت شده، رقیبان از بکارگیری خشونت دوری می‌جویند.

وضع در سطح جهانی کاملاً فرق می‌کند و چارچوب پیمان، عرف و قانون در این زمینه، هنوز در مرحله ابتدایی خود قرار دارد. آیین‌ها و مصونیت‌های دیپلماتیک معمولاً مورد احترام می‌باشند، یک نظام حقوق بین‌الملل وجود دارد (هر چند نوع خاصی از حقوق را در برمی‌گیرد) و این قانون و مقررات مشمول موضوع‌هایی مانند رفت و آمد در دریاها، پرواز برفراز خاک دیگر کشورها، و بیطرفی در جنگ می‌شوند. حتی کسانی هستند که فکر می‌کنند، نشانه‌های اولیه ایجاد یک آیین اخلاق بین‌المللی نمایان شده است. برای مثال محکومیت جهانی تبعیض‌نژادی یکی از این نشانه‌ها می‌باشد؛ ولی در همه این موردها، محدودیت گستردهٔ اعمال قدرت دولت به وسیله تصمیم‌های اتخاذ شده از سوی خود دولت‌ها پدید آمده است،(۱) نه از سوی مرجعی خارج از دولت‌ها. توجه یا عدم توجه به قانون بین‌الملل، یا مصونیت‌های دیپلماتیک، بستگی به طرز فکر و اندیشه فرمانروایان کشور نسبت به سودمندی یا زیان احترام به قانون و مصونیت دارد (مانند از دست دادن ارزش و احترام و شهرت خود، یا هراس از اقدام‌های تلافی‌جویانه)، که اگر آنها را نقض کنند، چه پیامدی به‌دنبال خواهد آمد. همچنین در سطح جهانی هیچ شخص یا سازمانی انحصار ابزار اجبار را در اختیار ندارد. هیچ مرجع جهانی وجود ندارد که بتواند ارزش‌هایی را که برای همگان الزام‌آور به‌شمار می‌آیند، مشخص سازد، و بنابراین هیچگونه مرجع و اقتدار سیاسی به مفهومی که ایستون می‌گوید، وجود ندارد.

براین اساس، «سیاست» بین‌الملل، نوعی ویژه از سیاست می‌باشد. سیاست بین‌الملل نمی‌تواند شامل اعمال فائقه قدرت، به‌دست‌گیری کنترل یا نفوذ بر مکانیسم کنترل و نیروی اجبار باشد، چون در سطح و نظام جهانی چنین مکانیسمی وجود ندارد. تنها مزیت سیاست

۱ـ یا به سخنی دقیق‌تر، کسانی که از جانب دولت‌ها تصمیم می‌گیرند.

بین‌المللی، بر پایه سومین توصیف کمونیستی رایت، آن است که یک گروه [از کشورها] به‌رغم مخالفت گروه‌های دیگر به آرمان‌های خود دست می‌یابند. ولی گروه‌های شرکت کننده در این رقابت با هیچگونه محدودیتی جز محدودیت قدرت خود روبرو نمی‌باشند، این محدودیت باعث می‌شود که فرمانروایان راه‌ها و اقدام‌های ویژه‌ای را به کار نگیرند. به سخنی دیگر، گروه‌ها [ی کشورها] در جامعه جهانی حاکم بر سرنوشت خود هستند (گرچه این موضوع به آن معنی نیست که هیچگونه وابستگی به دیگران ندارند). روشن است که تفاوت فراوانی میان اقدام‌های سیاسی درون یک گروه که دارای دولتی است، با اقدام‌های سیاسی گروه در سطح نظام جهانی (فاقد آیین و نظم الزام آور) وجود دارد. با توجه به برخی از تعریف‌ها در میان چنین گروه [جهانی] اقدامی که بتوان [از نظر علمی] آن را سیاسی نامید، به چشم نمی‌خورد. این موضوع در پایان کتاب مجدداً به بحث نهاده خواهد شد.(۱)

بنابراین روابط بین‌الملل، ماهیت، طرز کار، و اثرگذاری‌های متقابل، روابط میان افراد یا گروه‌هایی که در صحنه‌ای معین و در چارچوب هرج و مرج(۲) عمل می‌کنند را به بررسی نهاده و چگونگی، عامل‌های مؤثر بر تغییر و همورزی آنها را مورد توجه قرار می‌دهد. در اینجا هیچگونه توصیفی برای واژه «بین‌المللی» نشده و گفته نمی‌شود که این واژه به چه مفهومی به‌کار می‌رود: این موضوع در بخش بعدی به بررسی گذارده خواهد شد. فصل‌های ۲ تا ۷ به بررسی موضوع‌ها و مسأله‌هایی در زمینهٔ روابط بین‌الملل خرد اختصاص یافته، در حالی که فصل ۸ تا ۱۱ روابط بین‌الملل را در چارچوب همورزی [کشورها] در صحنه جهانی مورد پژوهش قرار می‌دهد، که آن را روابط بین‌الملل کلان می‌نامیم. فصل ۱۲ روش‌های مختلف مربوط به درهم‌آمیزی و پیوند این دو دیدگاه [خرد و کلان] را بررسی می‌کند.

۱ـ نگاه کنید به بخش ده، نیز برای آگاهی و بحث بیشتر نگاه کنید به نوشته نویسنده زیر عنوان:
"International Studies: Retrospect and Prospect", ***British Journal of International Studies,*** i (1975), pp. 3-10.

۲ـ در اینجا هرج و مرج بایستی به مفهوم نبود حکومت [جهانی] تعبیر شود، ونه در مفهوم کلی آن که گویای بی‌نظمی و آشفتگی است.

بخش ۲

روابط بین‌الملل خرد

۲

بازیگران

تقریباً در اکثر روزها در مقاله روزنامه‌ها ممکن است چنین عبارت‌هایی به چشم بخورند: «مسأله عدم تعهد هند بار دیگر کلاً مورد بحث قرار گرفته است، ولی... تصمیم شگفت‌آور روسیه در ارسال اسلحه به پاکستان و به خطر انداختن روابط دوستانه خود با هند، موجب وفاداری مبهم و مایهٔ سروصداهای ضد و نقیضی در دهلی شده است... خانم گاندی از تصمیم کاسیگین نخست وزیر شوروی پشتیبانی کرد... وی در پارلمان یادآورد شد هنگامی که آمریکا در سال ۱۹۵۳ با پاکستان پیمان نظامی بست، هیچگونه قطعنامه رسمی مبنی بر ابراز تأسف از سوی پارلمان به تصویب نرسید. بسیاری از اعضای مخالف در پارلمان بر این باور هستند که گرایش شوروی به پاکستان به معنی شکست کامل سیاست خارجی هند است.»[۱] در این جمله‌ها از چند «بازیگر» مختلف صحنهٔ بین‌المللی نام برده شده است، که عبارتند از: هند، شوروی، خانم گاندی، آقای کاسیگین، پارلمان هند (که قطعنامه مبنی بر ابراز تأسف را به تصویب نرساند)، و اعضای مخالف در پارلمان هند. «وفاداری مبهم» که همراه با عبارت «سروصداهای ضد و نقیضی. ..» می‌باشد، ممکن است جنبه شخصی، حزبی، زبانی، دولتی، اقتصادی، مذهبی و یا جنبه‌های دیگر داشته باشد، و گروه‌های معین دیگری نیز می‌توانند به صورت بازیگران بین‌المللی در آیند. ولی چگونه؟

بگذارید ببینیم سیاست خارجی هند یعنی چه؟ سیاست عبارت است از یک فرایند اقدام

1- ***The Times***, 29 July 1968.

و عمل، بنابراین سیاست خارجی هم یک فرایند اقدام یا طیفی از اقدام‌ها است که در مورد وضعیت‌ها یا واحدهایی که برای بازیگر، خارجی به شمار می‌آیند، بکار می‌رود. از این‌رو منظور از سیاست خارجی هند، اعمال یک رشته اقدام‌هایی است که مربوط به امور خارجی آن کشور بوده و به وسیلهٔ هند که یک بازیگر است، اتخاذ می‌شوند. این تعریف دشواری‌های فراوانی را پدید می‌آورد.

نخست آنکه روشن نیست که منظور از «هند» چیست؟ از این واژه ظاهراً چنین برمی‌آید که موجود یا شخصی که هند خوانده می‌شود، اقدام‌هایی به‌عمل می‌آورد. روشن است که چنین شخصی وجود ندارد. افرادی هستند مانند خانم گاندی که از سوی هند دست به اقدام‌هایی می‌زنند، ولی با این‌همه این تعریف هم سبب نمی‌شود که ما درک بیشتری از اینکه هند چیست به‌دست آوریم. شاید اساساً دو موضوع وجود داشته باشد. یکی آنکه هند یک منطقه جغرافیایی است که مرزهای آن عموماً ـ اگر نگوییم کلاً ـ به رسمیت شناخته شده است، و دیگر آنکه هند یک گروه از انسان‌هایی است که در این منطقه زندگی می‌کنند. واقعیت آن است که، نه یک منطقه جغرافیایی و نه یک گروه انسانی ـ که شمار آنها به حدود پانصد میلیون می‌رسد ـ نمی‌تواند اقدام‌هایی انجام دهد. در عمل هر اقدامی به وسیله یک نفر یا چند نفر و از سوی همهٔ گروه، انجام می‌پذیرد و سپس چنین اقدامی برای گروه ایجاد تعهد کرده و ممکن است از نظر قانونی الزام‌آور نیز باشد. بنابراین، می‌باید تمایزی میان روند تصمیم‌گیری برای اقدام از یک سو، و پیامدهای آن اقدام از سوی دیگر قایل شد: در مورد نخست، یعنی تصمیم‌گیری برای اقدام، تنها چند نفر دست دارند، در صورتی که در مورد دوم، همه گروه درگیر پیامدهای آن اقدام می‌شوند. برای مثال وقتی می‌گوییم که «هند پیمان منع گسترش سلاح‌های اتمی را امضا کرد» منظور این است که «افرادی از سوی ساکنان منطقه جغرافیایی، که هند خوانده می‌شود، پیمان منع گسترش سلاح‌های اتمی را امضا کرده، و بر پایه آن (البته پس از تصویب پارلمان) کشور، هند متعهد است که مفاد آن را مراعات کند.»

تعهد قانونی، تنها با مفهومی محدود، توسط افراد امضاکننده پیمان به عمل آمده است. ولی این تعهد برای کل کشور الزام‌آور می‌شود. بنابراین، چنین استنباط می‌شود که کشور و نیز

افرادی که از سوی آن دست به اقدام می‌زنند، بازیگر به‌شمار می‌آیند؛ و این بازیگران، بازیگر قانونی هستند. دولت یک موجود حقوقی است، و به هیچ روی ذاتاً یک موجود مشخص و ملموس نبوده، بلکه موجودی مجرد و انتزاعی است. دولت یک موجود جمعی حقوقی است، نمایندهٔ گروهی از مردمان که در سرزمینی معین به سر می‌برند، و دارای نهادهایی برای کنترل آن هستند، این سازمان‌ها بر پایهٔ روال و مقررات معینی ایجاد شده‌اند. همانگونه که یک شرکت سهامی تنها در سهامداران، یا هیأت مدیره یا تأسیسات دستگاه‌ها و زمین‌های متعلق به آن خلاصه نمی‌شود، بلکه هویتی مجرد نمایندهٔ همه اینها در مجموع می‌باشد، و این شرکت می‌تواند حقوق و تعهدات الزام‌آوری به‌عهده گیرد. منظور از دولت هم تنها مردمان، یا حکومت یاسرزمین آن نیست، بلکه هستی مجردی است که نمایندهٔ این عامل‌ها بوده و به شیوهٔ مشابهی می‌تواند حقوق و تعهدهای قانونی به‌دست آورد.

بسیاری از گروه‌های مردمی به شیوهٔ مشابهی سازمان یافته‌اند، ولی سازمان ویژه‌ای که دولت خوانده می‌شود، دارای دو خصلت ویژه می‌باشد. یک دانشگاه یا یک باشگاه فوتبال، یا یک انجمن حقوقی نیز نمایندهٔ همه اعضا و ساختمان‌ها، دارایی‌ها یا دستگاه و تجهیزاتی است که ملک مشترک به شمار می‌آیند و همگی اینگونه سازمان‌ها، واحدهایی هستند که اجازه دارند از سوی اعضای خود عمل کرده و می‌توانند از حقوق و وظایف قانونی بهره‌مند شوند، که این حقوق و وظایف کلاً" برای اعضا الزام‌آور می‌باشند. به هر روی، تقریباً همهٔ اینگونه سازمان‌ها یا گروه‌ها، تنها دارای یک یا چند هدف محدود هستند: برای مثال، یک دانشگاه برای این تأسیس شده که به گسترش دانش، آموزش و کارآموزی و تربیت دانشجویان خود پردازد. برای دستیابی به این هدف‌ها ممکن است که دست به فعالیت‌های متعددی مانند درس دادن، بحث و گفتگو، آزمایش و پژوهش که مستقیماً با وظیفه‌های آن مربوط می‌شوند، بزند. این دانشگاه می‌تواند دارایی و املاکی را خریداری یا به فروش برساند، و نیز اقدام به ایجاد تسهیلات اجتماعی و ورزشی کرده و دستگاه‌های بهداشت و رفاه را در داخل خود ترتیب دهد، همچنین پیمانکاری‌هایی را با دیگر سازمان‌ها منعقد سازد. ولی همه این فعالیت‌ها احتمالاً" به‌جز آخرین موضوع فعالیت، مربوط می‌شود به هدف‌های محدودی که دانشگاه برای انجام آنها پدید آمده

است. البته گهگاه پرسش‌هایی دربارهٔ درستی یا نادرستی پذیرش پیمانکاری‌ها مطرح می‌شوند، زیرا که این کار، ظاهراً به انجام وظیفه‌های اساسی دانشگاه کمکی نمی‌کند، و در حقیقت ممکن است سبب انحراف آرمان‌های دانشگاه شود، یعنی بر اساس نیازهای موقتی که در اثر پیمانکاری با افراد یا سازمان‌های بیرونی پدید می‌آید، مسیر آرمان‌های آن منحرف شود.

از سوی دیگر، دولت وظیفه‌های کلی و عمومی دارد. دامنهٔ اقدام‌های آن شامل همه زمینه‌های زندگی اعضای آن می‌شود (گرچه ممکن است بیشتر این اقدام‌ها به‌منظور فراهم آوردن شرایط مساعد برای زندگی مانند امنیت فردی باشند، و نسبتاً مایهٔ تنظیم زندگی اعضای جامعه شوند). بر پایهٔ گفته فیلسوف سیاسی یونان باستان، فضیلت دولت دقیقاً در همین کلی و عمومی بودن کارکردهای آن است: ... «چنانچه همه جامعه‌ها هدف نیکی داشته باشند، دولت یا جامعه سیاسی که والاترین نوع اجتماع است و همه گونه گروه یا جامعه‌ای را در بر می‌گیرد، با درجه افزون‌تری آرمان‌های نیک را هدف قرار می‌دهد.[۱]

دومین ویژگی دولت حاکمیت آن است که برای نمونه یک دانشگاه می‌تواند مقرراتی درباره چگونگی رفتار اعضای خود دربارهٔ بهره‌گیری از وسایل، دارایی‌ها و تجهیزات خود و یا درباره اجازهٔ ورود یا ممنوعیت ورود افراد غیر عضو به محوطه و ساختمان‌های دانشگاه، وضع و به مرحله اجرا گذارد، ولی این مقرارت در چارچوب اختیاراتی صورت می‌گیرند که دولت تعیین کرده است (در بریتانیا براساس منشوری که از سوی ملکه در شورا صادر شده صورت می‌پذیرد) و این مقررات نمی‌تواند از محدودیت‌هایی که منشور مزبور برای آن ایجاد کرده پا فراتر نهاده و یا با قانون‌هایی که به وسیلهٔ دولت به‌تصویب رسیده‌اند، مغایرت داشته باشند. در مورد دولت هیچ یک از این محدودیت‌ها وجود ندارد. فرمانروایان قانونی کشور می‌توانند مقررات و قانون‌های مورد نظر خود را وضع، و بر پایه اصول سازمانی، فرآیندها و عرف و رسم شناخته شده در محدوده مرزهای کشور، دست به هر اقدامی بزنند، بی‌آنکه با دخالت یا کنترل دیگر واحدها روبرو شوند. همچنین دولت از نظر مفهومی دیگر دارای حاکمیت است؛ یعنی هر

1- ***Aristotle's Politics*** (trans. B. Jowett, Oxford University Press, 1938), p.25.
ارسطو، سیاست. این کتاب توسط دکتر حمید عنایت به فارسی ترجمه شده است ـ م.

دولت در اقدام و کردار خود در روابط خارجی آزاد است، و در این زمینه محدودیت‌ها همان‌هایی هستند که خود کشور داوطلبانه آنها را پذیرا شده است (از جمله، محدودیت‌هایی که به‌وسیله سنت‌های کشور و یا میزان قدرتش برآن تحمیل شده‌اند). در هر صورت این محدودیت‌ها ناشی از محددیت‌های قانونی از سوی قدرتی مافوق نبوده و به زور تحمیل نمی‌شوند.[۱] اکنون در تعریف کشور می‌توان گفت: کشور موجود مجرد حقوقی و نمایندهٔ اتحاد مفروض میان جمعیتی است که در سرزمینی معین ساکن هستند، و از نظر حقوقی حاکمیت دارد، و دارای دولتی است که از سوی آن کشور دست به اقدام می‌زند، و وجود آن دولت برای خدمت به آرمان‌های همگانی جمعیت کشور می‌باشد.

تا آنجا که مربوط به روابط بین‌الملل می‌شود، لازم می‌آید که یک موضوع دیگر را هم مورد بررسی قرار دهیم. می‌توان دربارهٔ حاکمیت قانونی کشور درزمینهٔ امور داخلی گفتگو کرد: یعنی اینکه آیین‌ها، چه قانونهای وضع شده یا عرفی و اعمال آنها توسط افراد [ملت] پذیرفته شده و الزام‌آور هستند و همهٔ قانون‌ها و مقرراتی که از سوی دیگر واحدها [کشورها] می‌باشند، نادیده انگاشته می‌شوند. به هرحال، در امور خارجی، حاکمیت و وضع حقوقی کشور بستگی به پذیرش و شناسایی دیگران [دیگر کشورها] دارد. از نظر مردمان ساکن آن بخش از خاک اصلی

۱ـ این موضوع در اینجا به سادگی و به صورت اجمال برای روشن شدن مطلب، بازگو شده است. البته این مسئلهٔ جنبه‌های دیگری هم دارد. من بطور خلاصه به «حاکمیت دولت» اشاره کرده‌ام، زیرا بحث سیاسی و فلسفی در مورد ماهیت و جایگاه مناسب حاکمیت طی سده‌ها ادامه داشته است. جایگاه حاکمیت با پادشاه، با دولت، با قانون اساسی ویا با مردم، که این بحث‌ها مناسب منظور ما در اینجا نمی‌باشند. در حال حاضر منظور، ماهیت حاکمیت در زمینهٔ روابط خارجی است، و از آنجا که این بخش از حاکمیت اساساً از دیدگاه حقوقی مهم به‌شمار می‌آید، این موضوع به گونه‌ای منطقی به ایدهٔ حاکمیت واحد حقوقی، یعنی کشور، بستگی دارد. گرچه از نظر حقوقی «دولت» می‌تواند در محدوده مرزهای خویش به دلخواه دست به هر اقدامی بزند، ولی مطمئناً از نظر سیاسی چنین نیست: ماده (۲۷) منشور ملل متحد اعلام می‌دارد «هیچ چیزی در این منشور نبایستی به سازمان ملل متحد اجازه دهد که در موضوع‌هایی که اساساً از صلاحیت‌های داخلی هر کشور است، دخالت کند»، ولی بر سر مفهوم و حدود «اساساً صلاحیت‌های داخلی ... است» اتفاق نظر وجود ندارد. رفتار درونمرزی دولت‌ها تا اندازه‌ای توسط برداشت آنها از چگونگی نظرگاه‌های دیگر دولت‌ها محدود می‌شود، و این محدودیت‌ها با توجه به ایجاد هموابستگی کشورها و اصول اخلاقی پذیرفته شده از سوی اکثریت جامعه جهانی، مانند اعلامیه حقوق بشر، شدیدتر می‌شوند. [از این رو] «حاکمیت» قانونی به معنی «استقلال عمل کامل» نیست. برای آگاهی بیشتر به زیرنویس‌های بخش ۱۲ مراجعه کنید.

آسیا که به نام چین شناخته می‌شود، کشوری که جمهوری خلق چین خوانده می‌شود، وجود دارد. این کشور دارای دولتی است، که بر پایهٔ اختیار و حاکمیت خود عمل می‌کند و کلاً" اموری را در محدودهٔ سرزمینی خود برای جمعیت خود به گردش در می‌آورد. ولی سال‌ها برای آمریکا، کشوری به نام جمهوری خلق چین وجود نداشت، زیراکه آمریکا آن را به رسمیت نمی‌شناخت. [برای آمریکا] کشور چین همان جمهوری چین [چین ملی] بود که در جزیره تایوان یا فرمز مستقر شده و در آنجا حاکمیت داشت. در حقیقت روابط چین و آمریکا همان روابط واشنگتن و تایپه[۱] بود ونه روابط میان واشنگتن و پکن. در نتیجه نمی‌شد هیچ مذاکرهٔ رسمی میان واشنگتن و پکن به عمل آورد، و هیچ موافقتنامه الزام‌آوری میان آن دو وجود نداشت؛ تعهدات انجام نمی‌شدند، هیچ حقی ادا نمی‌شد، و هیچ قراردادی به امضاء نمی‌رسد، هیچ پیمان نامه‌ای مانند اعطای وام میان آمریکا و جمهوری خلق چین به اجرا در نیامد. برای اینکه یک کشور بتواند به عنوان بازیگر صحنه بین‌المللی در آید، باید از سوی دیگر بازیگران [کشورهای دیگر] مورد شناسایی قرار گیرد: برای اینکه یک دولت بتواند به گونه‌ای رسمی از سوی کشور خود [در جامعه بین‌المللی] اقدام کند، باید از طرف دیگر دولت‌ها به عنوان دولت قانونی آن کشور شناخته شود. از نظر روابط بین‌الملل یک کشور هنگامی موجودیت خواهد یافت که از سوی دیگر کشورها به رسمیت شناخته شده، و دولت آن به هنگامی که از طرف دیگر دولت‌ها رسماً شناسایی شد، توانایی آن را داشته باشد که از سوی کشور خود [در جامعه بین‌المللی] اقدام به عمل آورد. در مورد چین این مسئله غیر عادی بود، زیرا برخی از دولت‌ها رژیم مستقر در تایوان را به عنوان دولت قانونی چین به رسمیت می‌شناختند، در حالی که دولت‌های دیگر رژیم پکن را مورد شناسایی قرار داده بودند. بنابراین، چین در دو دیدگاه متفاوت بین‌المللی نمایان شده بود؛ دیدگاهی که یک گروه از دولت‌ها پکن را به عنوان نمایندهٔ رسمی چین می‌شناختند، و گروهی دیگر که تایوان را نماینده قانونی چین به شمار می‌آورند.

البته این به آن معنی نیست که بگوییم دولت آمریکا در اقدام بین‌المللی جمهوری خلق

۱ـ تایپه پایتخت تایوان است ـ م.

چین را نادیده می‌گرفت و در این زمینه از حوادث بین‌المللی بی تأثیر مانده بود. چنین نبود؛ رفتار دولت جمهوری خلق چین کاملاً مورد توجه دولت آمریکا بود. سفیر آمریکا در ورشو به نمایندگی از سوی دولت خود، برای سال‌های پیاپی با سفیر جمهوری خلق چین در ورشو به گفتگو می‌پرداخت. معمولاً سخنرانی‌ها، اعلامیه‌ها، و اقدام‌های پکن، مایه واکنش واشنگتن می‌شدند که با انتشار سخنرانی‌ها، اعلامیه‌ها و اقدام‌ها به پاسخگویی دست می‌یازید. ترس از نقشه‌های مائوتسه تونگ و یارانش نسبت به جنوب خاوری آسیا، یکی از عامل‌های مهم درگیری پر خرج آمریکا در ویتنام بود. مورد چین نمایانگر چشم اندازی دیگر نیز می‌باشد؛ یعنی فرق گذاشتن میان کشور به عنوان یک بازیگر با دولتی که از سوی آن [در صحنهٔ بین‌المللی] دست به اقدام می‌زند.

دولت بخشی از شبکهٔ روابط رسمی و حقوقی در سطح بین‌المللی بوده، و بدون توجه به دگرگونی کارگزاران آن همچنان متعهد به توافقنامه‌ها، قراردادها، و پیمان نامه‌های قانونی است. حکومت هر کشور با توجه به بسیاری از زمینه‌ها از جمله زمینه حقوقی دست به سیاستگذاری زده، و تصمیم‌های اتخاذ شده از سوی آن، کشور را از نظر سیاسی و گاهی از دیدگاه حقوقی متعهد می‌سازد.(۱)

تاکنون واژهٔ «حکومت» چنان به کار برده شده که گویی وجودی یگانه، دگرگون ناپذیر و یکپارچه است؛ در صورتی که اصلاً چنین نیست. حکومت هر کشور از افرادی تشکیل می‌شود که نماینده نهادها و سازمان‌های تدوین کننده و اجرای قانون و نیز ادارهٔ امور سیاسی، هستند. تمامی دستگاه کنترل کننده با این ترتیب درگیر در کار حکومت است، ولی بر پایه سنت موجود، میان سه وظیفه عمده [حکومت] تمایز قائل می‌شوند ـ تدوین قانون یا وظیفهٔ قانونگذاری؛ دستگاه قضایی یا تفسیر قانون‌ها و داوری؛ و وظیفه اجرایی یا اجرای قانون و اداره امور سیاسی. در برخی از قانون‌های اساسی [کشورها] کوشش شده است که تنکیکی میان این سه وظیفه قائل

۱ـ هنگامی که جان فاستردالس وزیر خارجه آمریکا در کنفرانس ژنو در سال ۱۹۵۴ شرکت کرد، چوئن لای نیز در آنکنفرانس حضور داشت، و بنابراین دالس گرچه اعلامیه پایانی کنفرانس مزبور را امضاء نکرد، ولی همانا با این شرکت خود به شناسایی دوفاکتوی پکن نزدیک شد.

شوند. برای مثال در ایالات متحدهٔ آمریکا نه تنها قوه قضایی از قوه‌های اجرایی و قانونگذاری مستقل می‌باشد، بلکه هیچ یک از اعضای قوه اجرایی نمی‌توانند عضو قوهٔ قانونگذاری شوند، و این دو قوهٔ حکومت جداگانه برگزیده شده و هریک دارای حدود، اختیارات و قـدرتی مـعین می‌باشد. در برخی دیگر ازکشورها ممکن است که دستگاه قضایی مستقل بوده ولی دستگاه‌های اجرایی وقانونگذاری پیوند نزدیکی با یکدیگر داشته باشند؛ مانند انگلستان که اعضای دستگاه اجرایی [کابینه دولت] معمولاً از میان اعضاء دو مجلس قانونگذاری برگزیده شده و اکثراً افراد کابینه دولت یا قوهٔ اجرایی را اعضاء حزب اکثریت در مجلس عوام تشکیل می‌دهند، و قدرت و پابرجایی دولت ناشی از پشتیبانی حزب اکثریت است. در برخی دیگر از نظام‌ها همهٔ سه وظیفه ـ اگر نه رسماً، دست کم در عمل ـ ممکن است با هم در آمیخته باشند: این الگو در بسیاری از اجتماع‌های بدوی رایج بوده است. در این گونه نظام‌ها، حتی ممکن است که هر سه وظیفه در دست شخص رییس یا شورای ریش سفیدان باشد؛ چنین الگویی عملاً در شوروی وجود دارد، که در آن کشور سه وظیفه اجرایی، قانونگذاری و قضایی به‌گونه‌ای یکسان، به صورت مستقیم یا غیرمستقیم، در دست دستگاه رهبری حزب کمونیست است.(۱)

این که کوششی نهادین در جهت جدا سازی این سه وظیفه انجام پذیرفته است یا نـه، تأثیری در این امر ندارد و در عمل سه قوهٔ مزبور در هم آمیخته می‌شوند. قانون اساسی آمریکا نمایانگر تلاشی آشکار در راه پیگیری اصل «تفکیک قـوا» مـی‌باشد. از ایـنرو ریـیس جـمهور ریاست قوهٔ اجرایی و فرماندهی کل قوا را به عهده دارد. تصمیم گیری در مورد سیاست خارجی عمدتاً به عهدهٔ قوه اجرایی بوده، و شامل دریافت اطلاعات (بیشتر به صورت مـحرمانه)، و تصمیم‌گیری بر پایه اطلاعات رسیده و اقدام مناسب مـانند عـدم واکـنش، فـرستادن پـیام‌ها، گشایش راه گفتگو و مذاکره، پیشنهاد رشوه، یا اخطار و تهدید، می‌باشد. ولی ریـیس‌جمهور بدون حساب بر روش و دیدگاه کنگره دست به هیچ اقدامی نمی‌زند، و غالباً سیاست خارجی با

۱ـ این روال مربوط به پیش از دوره اصلاحات گورباچف است؛ پس از این اصطلاحات دگرگونی‌هایی در ایـن سیستم پدید آمد، و سپس با فروپاشی شوروی کشورهای مستقل مشترک‌المنافع پدید آمدند. البته در همه این جمهوری‌ها وضع چندان روشن نبوده، و در جمهوری فدراتیو روسیه با در هم کوبیدن پارلمان از سوی یلتسین در اوایل پاییز ۱۹۹۳ وضع بسیار مبهم شد ولی پس از آن رو به بهبود نهاد. م

همکاری کنگره به مرحله اجرا در می‌آید. رییس جمهور که در سمت فرماندهی کل قوا است، رسماً اختیار دارد که هر وقت و به هر جا که بخواهد نیروی نظامی گسیل دارد؛ ولی اعلان جنگ به عهدهٔ کنگره است، و نیز تشکیل و تنظیم، آموزش و گسیل نیروها بستگی به تصویب بودجه آن در کنگره دارد. نمایندگان اصلی رییس جمهور در خارج از کشور برای اجرای سیاست‌های خارجی، سفیران [آمریکا] هستند، ولی سفیران با تأیید کنگره به این مقام برگزیده می‌شوند. برخی از اقدام‌ها در زمینه سیاست خارجی منجر به امضای قراردادهایی شده، ولی این قراردادها زمانی قوت قانونی می‌یابند که از سوی مجلس سنا با اکثریت دو سوم اعضای حاضر در جلسه به تصویب برسند. سیاست خارجی بیشتر زیر نفوذ و تأثیر جنبه‌های اقتصادی قرار می‌گیرد؛ و نه تنها رأی گیری دربارهٔ بودجه توسط کنگره به عمل آمده و کنگره از این راه بر بودجه کنترل دارد، بلکه تنظیم هرگونه مقرراتی که مربوط به بازرگانی خارجی می‌شود نیز از اختیارات کنگره است. سرانجام باید گفت که از آنجا که کنگره اختیارات فراوانی در امور داخلی داشته، رییس جمهور سیاست داخلی و خارجی را به دست دارد (و محبوبیت و پشتیبانی همگان از وی، و نیز موضوع انتخاب مجدد او، معمولاً بیشتر بستگی به سیاست داخلی دارد تا سیاست خارجی)، از اینرو رییس جمهور صلاح نمی‌بیند که سیاست‌های خارجی را که بسیاری از اعضای با نفوذ کنگره با آنها مخالف هستند، دنبال کند؛ زیرا این امر بر توان وی در جلب موافقت اعضای کنگره نسبت به پیگیری سیاست‌های داخلی رییس جمهور اثر خواهد گذارد. به این دلیل رییس جمهور و هیأت دولت وی پیوسته درباره سیاست خارجی با اعضای کنگره مشورت می‌کنند، و غالباً اعضای کنگره در فعالیت‌های مهم بین‌المللی دست دارند (چنانکه سناتور کانالی[۱] و سناتور واندنبرگ[۲] در کنفراس سانفرانسیسکو در ۱۹۴۵ برای امضای منشور ملل جزء اعضای هیأت نمایندگی آمریکا متحد بودند).

از اینرو حتی در آمریکا نیز بسیاری از افراد و اعضاء نهادهای اجرایی و قانونگذاری در تصمیم‌گیری سیاست خارجی دست دارند. بنابراین «اقدام از سوی حکومت آمریکا»

1- Connally 2- Vandenberg

تحت‌الشعاع اقدام افراد یا شمار بسیاری از افراد که نمایندهٔ سازمان‌های گوناگون آن کشور هستند، صورت می‌پذیرد. اگر «حکومت» به عنوان یک دستگاه سراسری کنترل تلقی شود، اقدام در سیاست خارجی از سوی بخشی از این دستگاه به عمل می‌آید. این بخش را نمی‌توان به آسانی مشخص کرد، و نیز چنین بخشی ثابت، همیشگی و دگرگون ناپذیر نیست. فرد یا کسانی که در این بخش جای می‌گیرند، نه تنها از کشوری به کشور دیگر فرق می‌کنند، بلکه در داخل یک کشور نیز به جهت چگونگی گُسترهٔ تصدی افراد در پست‌های مربوطه، یا چگونگی سازمان‌هایی که این وظیفه را بر عهده دارند، یا چگونگی موضوع‌ها و مسئله‌هایی که سیاست خارجی با آن روبرواست، و یا بر پایهٔ دگرگونی قانون اساسی و نیازهای سیاسی، یکسان نمی‌ماند. بنابراین ترکیب این بخش از حکومت که به تصمیم گیری [در سیاست خارجی] می‌پردازد، پیوسته با دگرگونی روبرو می‌باشد. برای مثال مسئله شرکت در جشن سالگرد انقلاب بلشویکی در شوروی، معمولاً" بایستی تصمیم از سوی سفیر [آمریکا] در محل گرفته شود. در مورد این مسئله که آیا نیروهای بریتانیا بایستی برای کمک به مالزی در «رویارویی» با اندونزی در سال ۱۹۶۳ به آن سرزمین گسیل شوند، تصمیمی بود که احتمالاً" می‌بایستی از سوی چهار یا پنج وزیر کابینه، دست کم برخی از رهبران وزارت دفاع، اداره روابط جامعهٔ مشترک المنافع (با وضع و مقامی که در آن زمان داشت) و خزانه داری، و نیز وزارت خارجه به صورت گروهی به عمل می‌آمد. در مورد موضوع مهمی مانند پیوستن بریتانیا به جامعهٔ اقتصادی اروپا در سال ۶۱-۱۹۶۰ گروه‌های بسیاری مانند بخش مهمی از دستگاه اجرایی، اعضای قانونگذاری، و نیز سازمان‌های حزبی و دیگر افرادی که خارج از سازمان‌های دولتی بودند، شرکت داشتند. مهم‌ترین عامل در شناخت، تحلیل گری، تفسیر، و پیش بینی سیاست خارجی آن است که بتوان به دقت چگونگی و ترکیب آن بخش از دولت را که در تصمیم گیری دست داشته یا خواهد داشت، تعیین کرد ـ یعنی در هر مورد چه کسانی در تصمیم گیری دست خواهند داشت. این موضوع در فصل ۷ بررسی خواهد شد.(۱)

۱ـ نگاه کنید به فصل ۷.

بنابراین، حکومت‌ها تنها در مفهومی محدود، بازیگر به شمار می‌آیند زیرا پدیده‌ای قانونی و پایدارند که در میان آنها روابط و تعهدات ایجاد می‌شود. حکومت‌ها کارگزارانی هستند که از سوی کشورهای خود اقدام به تصمیم‌گیری، سیاستگذاری، و واکنش در برابر تصمیم‌ها و سیاست‌های دیگر دولت‌ها می‌کنند، ولی بخش‌های معینی از دولت که به تصمیم گیری می‌پردازند ممکن است از موردی به مورد دیگر فرق داشته باشد. در هر صورت روابطی از چنین تصمیم‌گیری‌های پدید می‌آیند که نه میان ـ حکومتی‌اند و نه میان ـ دولتی خوانده می‌شوند، بلکه به آنها روابط بین‌الملل می‌گویند. در این مورد تمایز گذاری بیشتری لازم است.

همانگونه که می‌بینیم دولت، موجودی انتزاعی است که نماینده بسیاری از عامل‌های حقیقی است، ولی خود دولت یک نماد مشخص حقیقی نیست. در حالی که «ملت» نیز موجودی انتزاعی است، ولی افراد تشکیل دهنده آن کاملا" جنبه حقیقی دارند. با اینهمه توصیف یک ملت کارآسانی به نظر نمی‌رسد. بسیاری از نویسندگان، به ویژه درامریکا، واژه‌های کشور و ملت را چنان به کار می‌گیرند که انگار هردو هم معنی می‌باشند؛ و این خود اشتباه بسیار بزرگی است. البته افرادی که نمایندگی یک کشور را به عهده دارند در خود آن کشور نیز غالباً جزیی از ملت هستند، و بنابراین در چنین شرایطی اشتباه در بکارگیری کشور و ملت به صورت مترادف یکدیگر چندان اهمیتی پیدا نمی‌کند. ولی موردهای چندی وجود دارند که مردمانی که در چارچوب مرزهای یک کشور زندگی می‌کنند، در حقیقت بیش از یک ملت هستند: مطمئناً اکثریت کسانی که در کناره باختری بریتانیای مرکزی به سر می‌برند به هرگونه نظر مبنی بر عدم وجود ملت ویلز به شدت اعتراض می‌کنند. همچنین نه تنها برخی از کشورها از چند ملت تشکیل یافته‌اند، بلکه ملت‌هایی هم هستند که در چند کشور پراکنده شده‌اند: فرض براین است که منظور از ملت‌گرایی ایتالیایی، وجود یک ملت ایتالیایی باشد، و همین امر یکی از عامل‌هایی بود که در سال‌های ۶۰ ـ ۱۸۵۹ کشور یگانه ایتالیا را پدید آورد؛ و نیز چیزی به نام ملت یهود حدود نوزده سده یعنی پس از پراکندگی قوم یهود در سراسر جهان وجود داشت، تا آنکه در سال ۱۹۴۸ کشور یهود را تشکیل دادند. از این رو نمی‌توان به سادگی گفت که افراد ملت ساکنان یک کشور هستند.

همچنین نمی‌توان یک ملت را از راه تفاوت نژادی یا همسانی نژادی مشخص کرد. تشخیص نژادی نه تنها از نظر زیست شناسی دشواری‌هایی در بردارد، بلکه چند مورد نمونه مانند برزیل و کشورهای آنتیل وجود دارند که ملت‌هایشان از آمیزش مداوم نژادهای گوناگون پدید آمده‌اند. از سویی دیگر ملت‌هایی همچون چک‌ها و اسلواک‌ها وجود دارند که در حقیقت دو ملت می‌باشند. ولی نمی‌توان تفاوت نژادی میان آندو را تشخیص داد.(۱) درباره زبان نیز همین مسأله مطرح است: کمتر کسی ممکن است منکر وجود ملت سویس باشد؛ با اینهمه درون این کشور کوچک چهار زبان آلمانی، فرانسوی، ایتالیایی و لاتین وجود دارد، و برخی از سویسی‌ها تنها یکی از این چهار زبان رامی‌دانند. معیارهای جغرافیایی، اقتصادی یا مذهبی هم برای توضیح این مطلب کافی نمی‌باشند: برغم اینکه پاکستان شرقی با پاکستان غربی هزاران کیلومتر با یکدیگر فاصله داشته و کشور هند در میان آنها قرار گرفته بود(۲) به طور موقت ملتی به نام پاکستان پدید آمد که با ملیت هند تفاوت داشت. منافع اقتصادی مشهود یکی از عامل‌هایی بود که نُه کشور راکه اکنون جامعه اقتصادی اروپا نامیده می‌شود به گردهم آورد؛ و این امر برغم تفاوت‌های ملیتی صورت پذیرفت. نیز پیوندهای نیرومند اقتصادی ژرمن‌های سودت(۳)، بوهمیا(۴) و موراویا(۵) نتوانست در فاصله میان دو جنگ آنها را به صورت جزیی از ملت چک در آورد. دین‌های گوناگون «مرزهای» معینی ندارند، و اگر نگوییم همه کشورها و ملت‌ها، دست کم بیشتر آنها پیروان بیش از یک دین می‌باشند.

هیچیک از این معیارها نمی‌توانند سبب تشخیص یک ملت از ملتی دیگر شوند. از ملت‌ها می‌توان تعریف ذهنی ارائه داد: یک ملت شامل مردمانی است که احساس می‌کنند

۱ـ دهه‌ها بود که چکها و اسلواکها یک کشور یگانه به نام «چکسلواکی» را پدید آورده بودند، ولی در دهه ۱۹۹۰ این دو از یکدیگر جدا شده، و دو کشور «اسلواکی» و «چک» در پهنهٔ بین‌المللی نمود یافتند. م

۲ـ پس از جنگ ۱۹۷۱ هند و پاکستان، پاکستان خاوری که ساکنان آن بنگالی بودند، از پاکستان جدا شده و کشور بنگلادش را تشکیل دادند. پیش از آن نیز پاکستان یک ملت نبود، بلکه بهتر است که بگوییم یک کشور بود ـ م.

۳ـ ایالت سودت که مردمان آن آلمانی نژاد بودند بخشی از کشور چکسلواکی است. قرار داد مونیخ میان آلمان هیتلری، فرانسه و ایتالیا و جمبرلن نخست وزیر وقت انگلیس الحاق آن را به آلمان نازی رسمیت داد. این ایالت پس از پایان جنگ جهانی دوم مجدداً به چکسلواکی واگذار شد. م

4- Bohemia 5- Moravia

اعضاء آن یک ملت را تشکیل می‌دهند. دلیل‌های این احساس ملیت را می‌توان در یک یا همهٔ معیارهای فوق‌الذکر یافت. احتمال دارد که درگذشته (اگر نگوییم هم اکنون)، گروهی از مردمانی که در یک حوزهٔ جغرافیایی نزدیک به همدیگر زیسته‌اند، احساس کرده‌اند که اعضای یک ملت هستند؛ یا اینکه پیوندهای اقتصادی یا مذهبی سبب ایجاد احساس منافع مشترک و در نتیجه احساس ملیت شده است؛ در این زمینه زبان مشترک عامل مهمی به شمار می‌آید؛ اعتقاد به هم نژادی نیز که غالباً از وجود زبان مشترک سرچشمه می‌گیرد، گو اینکه ممکن است کمتر توجیه پذیر باشد، ولی عاملی مهم شمرده می‌شود. در جایی که درگذشته احساس ملیت وجود نداشته است، اداره [یک اجتماع یا یک سرزمین] توسط سازمان‌ها و فرآیندهایی یگانه نیز ممکن است احساس ملیتی یگانه را پدید آورد. ولی تنها راه تعریف ملت، همسانگویی (tautology) است ـ یک ملت شامل گروهی از مردمانی است که دارای احساس ملیت یکسان، و وابستگی به همدیگر بوده، و براین باور هستند که اعضاء آن ملت به شمار می‌آیند. البته این گروه مردم باید به اندازه کافی بزرگ باشد تا مصداق پیدا کند. روشن است که دقیقاً نمی‌توان میزان «به اندازه کافی بزرگ» را تعیین کرد. ولی کاملاً آشکار است که اگر دو نفر اعلام کنند که یک ملت را تشکیل داده‌اند قابل قبول نیست.

بنابراین اگر جمعیت یک کشور را ملت بنامیم چندان تصادفی نیست سراسر جمعیت یک کشور احساس می‌کنند که یک ملت را پدید آورده‌اند، و تنها از چنین دیدگاهی می‌توان از ملت ـ کشور (nation-state) سخن گفت. افزوده براین، عقیدهٔ ملت ـ کشور از دیدگاه تاریخی، واژه‌ای بسیار تازه و جدیدی می‌باشد که مربوط به دههٔ ۱۹۶۰ یا کمی پیشتر می‌شود، که در هر نهاد سیاسی یا فرهنگی حتی غیر از آنچه را که تمدن غربی خوانده می‌شود، پدید آمده است. تا این اواخر مرزهای کشورها غالباً با مرزهای میان ملت‌ها یکسان نبودند: برای مثال امپراتوری اتریش ـ هنگری که مطمئناً تا پیش از سال ۱۹۱۴ یک کشور بود چند ملت و یا بخشی از ملت‌های گوناگون را در خود جای می‌داد.

عقیدهٔ ملت ـ کشور در فلسفه‌ها و سنت‌های آفریقا، هند، چین و اسلام یا به کلی وجود نداشت و یا اینکه این واژه به طور مستقیم برای آنان بیگانه بود. تشخیص میان ملت و کشور از

دیدگاه روابط خارجی کشور اهمیت فراوان دارد؛ زیرا وجود ملت‌های گوناگون در یک کشور، احتمالاً بر چگونگی همبستگی داخلی و در نتیجه کیفیت سیاست خارجی دولت آن (شاید از راه کم اهمیت جلوه دادن آن، و شاید هم توسط اتخاذ یک سیاست تهاجمی برای پوشش یا انحراف افکار عمومی از ناآرامی‌های داخلی) اثر می‌گذارد؛ در حالی که وجود پیوندهای ملی با آن سوی مرزهای کشور ممکن است محدودیت‌های حادی را بر اقدام‌های دولت تحمیل کرده، مایهٔ تحریک و انگیزش اقدام‌های تهاجمی دولت‌های دیگر شده یا در این زمینه بهانه‌ای به دست آنها دهد.

سدهٔ بیستم سه رویداد بسیار مهم را در زمینهٔ روابط میان ملت و کشور، به خود دیده است. روند صنعتی شدن و «نوگرایی» که در اروپای باختری رخ داد و در سدهٔ نوزدهم سبب افزایش هم وابستگی پیوندهای چند جانبه میان مردمان کشورهای مزبور را فراهم آورده و مایهٔ آن شد تا فعالیت‌های دولتی گسترش یافته و نیاز به این فعالیت‌ها، احساس و درک شود. در جایی که گروه‌های ملی گوناگون [چند ملت] درون مرزهای یک کشور معین وجود داشت، افزایش تماس‌های آنان سبب برانگیختن آگاهی نسبت به اختلاف‌های ملی شد، تا آنجا که مایهٔ افزایش دخالت دولت را فراهم آورد. اینگونه دخالت‌ها موجب برانگیختن احساسات، و تعبیر آنها به عنوان ستم ملی و تبعیض از سوی ملت‌ها می‌شدند. این‌ها از جمله دلیل‌هایی بودند که مایهٔ اوجگیری «ملی گرایی» (ناسیونالیسم) در اروپا در سده نوزدهم شدند؛ و یکی از نمادهای این ملی گرایی تلاش برای ایجاد یک کشور [مستقل] برای هر ملت بود ـ یعنی، به هر ملت [ملیت] یک سرزمین معین داده شود که در آن دولتی قانونی متشکل از افراد همان ملت فرمانروایی کند. این عقیده، یعنی هر ملت بایستی سرزمین متعلق به خود و دولتی از آن خود داشته باشد، در اروپا طی کنفرانس صلح پاریس(۱) در سال ۱۹۱۹ به اوج خود رسید. وودرُو ویلسون(۲) [رییس جمهور وقت آمریکا] و کسانی که مانند او می‌اندیشیدند برای تعیین مرزبندهای [سیاسی] بر پایهٔ «حق تعیین سرنوشت» به تلاش پرداختند؛ زیرا گمان می‌کردند که به

1- Paris Peace Conference of 1919. 2- Woodrow Wilson

این ترتیب بسیاری از کشمکش‌ها و برخوردها از میان رفته، و در نتیجه احتمال حفظ و نگهداری آشتی بیشتر خواهد شد.

ولی در عمل غیر ممکن بود که بتوان دقیقاً مرزهای میان یک ملت با ملتی دیگر را تعیین کرد؛ زیرا تا اندازه‌ای، در بسیاری از نقاط اروپا (ترانسیلوانیا[۱] و بسارابی[۲] بهترین نمونه‌های این مورد هستند) افراد ملت‌های گوناگون در یک ناحیه جغرافیایی معین در هم آمیخته‌اند و تعیین مرز ناممکن است؛ دوم اینکه تنها راه تعیین اینکه هر فرد به کدام ملیتی وابسته است، آن است که این موضوع از خود وی پرسش شود. و این کار [یعنی پرسش یکایک ساکنان یک منطقه دربارهٔ ملیت آنها] به هیچ روی عملی نمی‌باشد، و گذشته از این نتیجهٔ آن هم بی ارزش است، زیرا منجر به تعیین مرزبندی دقیق و عملی نخواهد شد. البته در این زمینه کوشش‌هایی به عمل آمد. در برخی از موردها آراء همگانی مردمان محل گرفته شد؛ تا برای مثال سرنوشت منطقه سیلزی[۳] دربارهٔ پیوستن به لهستان یا آلمان معلوم شود. ولی نتیجه‌های به دست آمده از آراء همگانی، به مقدار فراوانی زیر نفوذ چگونگی محدودیت‌های رأی‌گیری قرار گرفت. رأی گیری همگانی در ویلز [بریتانیا] در سال ۱۹۶۱ بر سر مسئله بازبودن جایگاههای همگانی در روزهای یکشنبه نیز در سراسر این سرزمین یک نتیجه را در برداشت، و آن اینکه اکثریت به بازبودن اماکن در روزهای یکشنبه رأی دادند؛[۴] ولی از آنجا که رأی بر پایهٔ ناحیه صورت پذیرفته بود، در برخی از ناحیه‌ها اکثریت موافق و در برخی دیگر اکثریت مردم مخالف رأی داده بودند؛ همچنین در رأی گیری ۱۹۶۸ پاسخ کاردیگانشایر[۵] مثبت و راندنورشایر[۶] منفی بود؛ ولی اگر رأی گیری بر پایه شهر و روستا انجام می‌شد احتمالاً" نتیجه برخی از ناحیه‌های راندورشایر منفی و برخی دیگر مثبت می‌شد. در مورد سیلزی نیز رأی گیری در حوزه‌های انتخاباتی چنان به عمل آمد که به سود لهستان تمام شد.

1- Transylvania 2- Bessarabia

3- Silesia

۴ـ همانگونه که خواننده می‌داند در کشورهای مسیحی (و نیز بسیاری از کشورها) تعطیل آخر هفته در روز یکشنبه است ـ م.

5- Cardiganshire 6- Radnorshire

دومین روشی که در کنفرانس پاریس برای تعیین مرزها پیشنهاد شد، اتخاذ معیارهای استراتژیکی و اقتصادی بود: از اینرو مرزهای شمال باختری چکسلواکی تا اندازه‌ای بر پایه ملاحظات سیاسی تحمیل شدند، تا ساکنان آلمانی نژاد سودت بازارهای خود را در منطقه بوهم و موراوی حفظ کرده و نیز به چکسلواکی موقعیت استراتژیکی نیرومندی در برابر آلمان در ناحیه‌های کوهستانی ارزگبیرج(۱) ایسرگبیرج(۲) و ریسنگبیرج(۳) داده شود. رویهمرفته مهم‌ترین معیاری که مورد بهره‌برداری قرار گرفت، جنبه زبانی و نژادی بود: مردمانی که رومانیایی گفته می‌شدند و زبان و نژاد آنها لاتین بود با بلغارها، یوگسلاوها، مجارها، روتن‌ها(۴)، و یا لهستانی‌ها و یا اوکرایینی‌ها که در همسایگی آنها بودند، فرق داشتند؛ و بنابراین چنین کسانی را می‌بایستی ملت رومانی قلمداد می‌کردند. براین اساس مرزهای رومانی می‌باید در سرزمین‌هایی ترسیم می‌شد که اکثریت ساکنان آن رومانیایی بودند، و جاهایی که اقلیتی رومانیایی وجود داشت از این امر مستثنی می‌شدند.

از اینرو نخستین دگرگونی نوین پیدایش این عقیده بود که هر ملتی می‌باید کشوری از آن خود داشته باشد، دومین پدیده، رشد این باور بود که ملت‌ها به وسیلهٔ نژاد و زبان شناخته می‌شوند. فرض برآن بود که اگر به مردمان آزادی انتخاب داده شود، کشورهایی براساس یگانگی نژاد و زبان پدید خواهند آورد، و بنابراین مرزبندی کشورها باید بر همین منوال صورت پذیرد. هیتلر ماهرانه این فرض را برای سرکوبی مخالفان سیاست‌های توسعه طلبانهٔ خود به کار گرفت؛ با اینهمه لازم نیست که «حق تعیین سرنوشت» را الزاماً مترادف با مرزبندی‌های زبانی و نژادی بدانیم؛ و غالباً هم ترسیم مرزها براین اساس ـ دست کم بدون انتقال بخش‌های مهمی از جمعی به نقاط دیگر ـ ناممکن می‌باشد. اگر به مردمان آزادی انتخاب داده شود و گفته شود که [بر پایه نژاد و زبان] به کشور X بپیوندید و به فاصله پنجاه میلی از محل سکونت کنونی خود نقل مکان کنید، یا کشور Y را انتخاب کنید و در سکونتگاه خود بمانید، در خواهیم یافت که ارزش پیوندهای زبانی و نژادی کم تر از آن چیزی است که فرض شده است.

1- Erzgebirge
2- Isergebirge
3- Riesengebirge
4- Rootan

دست کم چنین دیدگاهی در اروپای سال ۱۹۱۹ از احتمال بیشتری برخوردار بود. ولی از آن تاریخ پدیدهٔ سومی هم به میان آمد که در گذشته مورد نداشت؛ و به همانگونه که شاهد بوده‌ایم، مردمانی که دارای زبان یا قومیت مشترک (با تفسیری که از این اصطلاح می‌کنیم) بودند، الزاماً تشکیل یک ملت دادند. از آنجا که به گونه‌ای فزاینده اندیشهٔ یگانگی زبان و نژاد به عنوان عامل پدیده آورنده ملیت قوت گرفته است؛ چنین اندیشه‌ای بر تشکیل کشور و ملت نیز اثر گذارد.

یک ملت از مردمانی تشکیل شده که معتقدند عضو آن ملت می‌باشند. هرچه مردمان آلمانی زبان بیشتر بر این باور باشند که خود را عضو ملت آلمان بدانند، این موضوع بیشتر به واقعیت نزدیک می‌شود (اندیشه‌ای که هنوز بیشتر اتریشی‌ها احتمالاً" اکثریت آنها پذیرای آن نیستند).

توانِ فزایندهٔ این باور، تنش رو به افزایشی را میان والون‌ها[1] و فلامان‌های[2] بلژیک، و نیز میان فرانسه زبانان و انگلیسی زبانان کانادا پدید آورده است؛ ولی شدیدترین و آشکارترین نمونهٔ آن در هند وجود دارد که عمدتاً ناشی از اختلاف‌های زبانی است.[3]

فلسفهٔ ملت ـ کشور سریعاً از خاک اروپا به سراسر جهان گسترش یافت. دردناک ترین نمونه تأثیر این فلسفه، جنگ داخلی بیافرا[4] با بقیهٔ فدراسیون نیجریه[5] بود. رهبران جمهوری سومالی براین باور هستند که منطقه‌های سومالیایی نشین کینا و اتیوپی بایستی ضمیمهٔ کشور سومالی شوند. ساکنان بخش شمالی اوگاندا از مرزهایی که آنان را از مردمان جنوب سودان جدا می‌کنند، نفرت دارند، زیرا احساس می‌کنند که همگی اعضای یک ملت هستند. البته این به آن معنی نیست که مرزهای دیگر کشورهای تازه به استقلال رسیدهٔ آفریقا درست و خردمندانه ترسیم شده‌اند. برعکس بیشتر این مرزها صرفاً ناشی از میراث‌های دلبخواهی استعمار می‌باشند. همه چیزهایی که تا به اینجا گفته شدند، براین پایه استوارند که هر ملت بایستی کشوری از آن خود داشته باشد تا نماینده آنان در جامعهٔ جهانی باشد، و این موضوع الزهای

1- Wallons 2- Flemings

۳ـ هند دارای بیش از دویست زبان و لهجه اصلی، و پانزده زبان رسمی می‌باشد. زبان‌های اداری این کشور انگلیسی و هندی است. م

4- Biafra (ایالتی در نیجریه ـ م) 5- Nigerian Federation

مهمی بر همبستگی داخلی کشور، روابط با کشورهای دیگر، و رفتار دولت‌ها دارد. برای اینکه این موضوع کاملاً درک و فهمیده شود، تشخیص دقیق میان دولت و ملت ضروری به نظر می‌رسد.

تا اینجا سه بازیگر مختلف [صحنه بین‌المللی] شناسایی شده‌اند. کشورها که بازیگران رسمی روابط دیپلماتیک و حقوقی هستند. حکومت‌ها که بازیگران تصمیم گیری و سیاستگذاری هستند که بر پایه این تصمیم‌گیری‌ها و سیاستگذاری‌ها نقش آنان در شبکه رسمی [جهانی] تعیین می‌شود. ملت‌ها گرچه معمولاً ساختاری رسمی ندارند، ولی بازیگران صحنه بین‌المللی می‌باشند، زیرا آرمان‌ها، خواست‌ها و نفرت‌های آنها بر رفتار دولت‌ها و روابطشان با همسایگان اثر می‌گذارد. اکنون ممکن است چگونگی نه چندان رضایت بخش واژه «بین‌المللی» آشکار شود. واژه به معنی «میان ملت‌ها» است. ولی ممکن است ملت‌ها دارای نهادها، فرآیندها و افرادی که از سوی آنها اقدام کنند، نباشند، تا به این وسیله بتوانند به عنوان یک شخصیت حقوقی اقدام کنند در این صورت هر ملت دقیقاً همان جمعیت کشور است. ولی برعکس نمی‌توان هر جمعیتی را یک ملت دانست. بنابراین واژه «بین‌المللی» هنگامی می‌تواند روابط میان کشورها را توصیف کند که کشورهای مورد بحث «ملت ـ کشور» باشند؛ و این موضوع برای بیان این مطلب نارسا است؛ زیرا این فرض را تقویت می‌کند که همه کشورهای دست اندرکار [در صحنه جهانی] کشور ـ ملت هستند. هرگونه دشواری یا ناجوری در کاربرد واژه «بین‌الملل» از آن روست که شاید ملت‌ها نتوانند به صورت جمعی عمل کنند و حتی از نظر درک همگانی و در عمل بکارگیری این واژه برای تعریف روابط میان ملت‌ها، با دشواری بیشتری روبرو می‌باشد: اگر یک فرانسوی اتومبیل به یک آلمانی بفروشد، این دادو ستد ممکن است به عنوان یک دادو ستد «بین‌المللی» به شمار آید، ولی تقریباً هیچکس فروش اتومبیل به وسیله یک فرد ویلزی را به یک اسکاتلندی دادوستد بین‌المللی به شمار نمی‌آورد.

از اینرو، به نظر می‌رسد که عنصر اساسی در روابط «بین‌الملل» همان روابطی است که میان افراد یا گروه‌های عضو [شهروند] کشورهای مختلف، یا میان خود کشورها [روابط کشور با دیگر کشورها] به وجود میآید. ولی چنانچه این موضوع را روابط «میان حکومتها» بنامیم، با

دشواری مفهومی بیشتری روبرو خواهیم شد. همانگونه که مشاهده کردیم، پیش از هر چیز روابط میان دولت‌ها، همیشه صرفاً دارای ویژگی رسمی و حقوقی مداوم است: روابط به مفهوم کنش‌ها و واکنش‌های پویا مربوط به روابط میان دولت‌ها می‌باشد. دوم آنکه روابط میان حکومتها شامل آن حکومتهایی می‌شود که واحدهای همیشگی و کامل[۱] نظام جهانی باشند، در صورتی که ممکن است دانشجویان این رشته در مورد اساس و درستی این فرض پرسش‌هایی بکنند و این پرسش‌ها بسیار مهم اند. سوم آنکه، بسیاری از دادوستدها که معمولاً گمان می‌رود مربوط به این رشته می‌باشند، میان حکومت‌ها صورت نمی‌گیرند، بلکه میان افراد یا گروه‌ها انجام می‌شوند. (اصطلاح «روابط میان دولت‌ها» نیز بی اشکال تر از این نیست، و افزوده براین مایهٔ سردرگمی عامل مهم روابط ـ که به اعتقاد ما از پابرجایی و دوام برخوردار است ـ می‌شود؛ زیرا دولت‌ها [کابینه‌ها] سقوط می‌کنند.)[۲]

تنها راه حلی که کم‌تر نامتقاعدکننده به نظر می‌رسد همان اصلاح معمول «روابط بین‌المللی» می‌باشد؛[۳] و در این رشته که مورد نظر ماست، باید پیوسته به یاد داشته باشیم که در حقیقت روابط مورد نظر [که آن را «روابط بین‌الملل» نامیده‌ایم] گاهی شامل روابط میان دولت‌ها، زمانی شامل روابط میان حکومت‌ها، و گهگاهی هم روابط میان گروه‌ها و یا افراد است ؛ ولی این روابط به ندرت شامل روابط میان ملت‌ها می‌شود، جز در موردهایی که روابط و کنش

۱ـ منظور این است که کشور بایستی دارای ویژگی دوام و پابرجایی و استقلال بوده از مسئولیت برخوردار باشد ـ م.

۲ـ منظور نویسنده این است که چون ما یکی از ویژگی‌های «روابط» را پیوستگی و دوام به شمار می‌آوریم، نمی‌توانیم اصلاح «روابط میان ـ دولتی» را به کار بریم، زیرا دولت‌ها بر سرکار می‌آیند و سپس از میان می‌روند و سقوط می‌کنند و دولت نوینی جای دولت پیشین را می‌گیرد. و نمی‌توان گفت که با سقوط یک دولت تعهدات بین‌المللی راکه امضاء کرده است، از میان می‌رود. زیرا دولت از سوی ملت یا کشور تعهد بین‌المللی را به عهده می‌گیرد ـ م.

۳ـ دکتر ام. بی نیکوسون M.B. Nicholson ومن (نویسنده) واژه «جهانی» Global را به جای واژه «بین‌الملل» به کار گرفته‌ایم، ولی این واژه هم به خوبی منظور را ادا نمی‌کند، و برخی آن را چنین پنداشته‌اند که ما تنها روابطی راکه جنبه جهانی داشته و بر سراسر جهان اثر می‌گذارد، مورد بررسی قرار می‌دهیم. از اینرو این واژه نیز نارسا می‌باشد. واژه World به معنی جهان نیز همین نارسایی را دارد. نگاه کنید به:

M.B. Nicholson and P.A.Reynolds, "General systems, the international system, and the Eastonian analysis", ***Potitical Studies,*** XV (1967), PP. 12-31

وواکنش میان واحدهایی به نام ملت ـ کشور صورت پذیرند (در چنین موردهایی روابط هم بین‌المللی یعنی میان ملت‌ها، و هم میان ـ حکومتی، یعنی میان حکومتها می‌باشد). ویژگی این روابط در آن است که عملاً و یا فرضاً از مرزهای کشور فراتر می‌روند، و چنین روابطی میان افراد یا گروه‌های عضو [شهروند]کشورها مختلف، و یا میان کشورهای گوناگون پدید می‌آید.

حکومت، دولت، و ملت. چنانکه از بحث مزبور بر می‌آید، این سه عامل [دولت، حکومت و ملت] تنها بازیگران صحنه بین‌الملل نیستند. حکومت و ملت گروه‌های مردمی ویژه‌ای هستند. گروه‌های دیگری[۱] هم وجود دارند که در سطح بین‌المللی فعالیت کرده و دامنه روابط و فعالیت‌های آنان از مرزهای کشور فراتر می‌روند. چنین گروه‌هایی را می‌توان «بین‌المللی»[۲]، «فوق ملی»[۳] یا «فرا ملی»[۴] نامید.

گروه‌های بین‌المللی یا فوق ملی از چند کشور تشکیل می‌شوند. واژهٔ فوق ملی تقریباً واژه‌ای تازه جاافتاده است، و به سازمان‌ها یا نهادهایی گفته می‌شود که برای اجرای وظیفه‌های معینی پدید آمده‌اند، و قدرت تصمیم‌گیری داشته و تصمیم‌های آنان برای اعضای نهاد مزبور ـ خواه در تصمیم‌گیری شرکت کرده باشند یا نکرده باشند ـ الزام‌آور است. این واژه عمدتاً در مورد نهادهایی به کار می‌رود که از سال ۱۹۵۰ به بعد در اروپا تشکیل شده‌اند؛ ولی پیشتر از آن تاریخ هم نهادها یا سازمان‌های بین‌المللی دارای عامل فوق ملی بوده‌اند، زیرا که ارگان‌های عالی آنها می‌توانستند از راه رأی گیری تصمیم گرفته، و تصمیم‌های آنان برای اعضا الزام آور بود. بنابراین، کمیسیون راین[۵] که به وسیلهٔ کنگره وین در سال ۱۸۱۵ تشکیل شد، در آن رأی گیری مخفی و بر پایهٔ برابری اعضاء، قاعده کلی به شمار می‌آمد، ولی در برخی از موضوع‌های اداری، قدرت رأی، به درازای کرانه‌ای که هر کشور با رودخانه دارا بود بستگی داشت، در حالی که کمیسیون اروپایی برای دانوب[۶] که در سال ۱۸۵۶ تشکیل شد، غالباً بر پایه رأی اکثریت عمل

۱ـ منظور مقایسه میان گروه‌ها (و نیز سازمان‌های) ملی با گروه‌ها (و سازمان‌های) جهانی یا بین‌المللی یا فراملیتی و چند ملیتی می‌باشد. م

2- International

3- Supranational

4- Transnational

5- Rhine Commission

6- European Commission for the Danube

می‌کرد.[۱]

البته دامنه کار سازمان در عمل و از دیدگاه جغرافیایی محدود بود. از اواسط قرن نوزدهم آهسته آهسته سازمان‌های (فوق ملی) با داشتن اعضای فراوان، یا دامنه اختیارات کاری مختلف و گسترده، و یا با اعضا و اختیارات فراوان پدید آمدند. با اینهمه در آن دوران هنوز یک سازمان جهانی که همه کشورها در آن عضویت داشته باشند، تشکیل نشده بود و تا زمانی که در مورد مسئلهٔ شناسایی آن اختلاف نظر وجود داشت چنین سازمانی نمی‌توانست پدید آید. به هر روی، برخی از سازمان‌ها را غالباً جهانی می‌خوانند، زیرا به جنبهٔ جهانی شدن، نزدیک هستند، و به روشنی با سازمان‌های منطقه‌ای تفاوت دارند، و هدف آنها نیز فراتر از یک منطقه می‌باشد.[۲]

نخستین سازمان بین‌المللی شبه جهانی، اتحادیهٔ بین‌المللی تلگراف بود که در سال ۱۸۶۵ بر پا شد؛ دومین آن اتحادیهٔ جهانی پست بود که نه سال پس از آن پدید آمد.

وجود این سازمان‌ها نمایانگر کارکردهایی معین بودند- مانند دریافت و ارسال تلگراف‌ها، و به گردش در آوردن نامه‌ها در سطح بین‌المللی که در نتیجه برای این کارها سازمانی پدید می‌آمد که قیمت و شیوهٔ خدمات را به صورت یکنواخت و همگون در می‌آورد و کارایی مؤثری را عرضه می‌کرد. برای مثال، نامه‌ای که در فرانسه تمبر و پست می‌شود در آلمان پذیرفته شده و به مقصد تحویل داده می‌شود، بی آنکه هزینه اضافی دیگری درخواست شود. اتحادیهٔ جهانی پست جنبه فوق ملی دارد که طی آن اصلاحات پیشنهادی به کنوانسیون اتحادیه در صورتی که با رأی اکثریت اعضاء (ارسالی وسیله نامه به دفتر دائمی اتحادیه) مورد تأیید قرار گیرد، برای همه اعضاء الزام

۱ـ نگاه کنید به:

D.W.Bowett, The Law of International Institutions (Methuen University, paperbacks, 1963), p.6.

۲ـ «منطقه‌ای» واژه‌ای است که در منشور ملل متحد دیده می‌شود، ولی به هیچ روی همیشه تعریف «منطقه» جغرافیایی ممکن یا مقدور نیست. برای بحث بیشتر درباره شناسایی «منطقه‌ها» از راه معیارهای اجتماعی، فرهنگی، رأی گیری سازمان ملل، عضویت در سازمان‌های بین‌المللی، الگوهای بازرگانی، و همجواری جغرافیایی، نگاه کنید به:

B.M.Russett, *International Regions and the International System* (Rand McNally, Chicago, 1967).

آور بوده و می‌تواند به اجرا درآید. اتحادیه بین‌المللی تلگراف نیز اکثریت آراء را برگزید، ولی در اینجادفتر سازمان تنها می‌تواند بر پایه همه پرسی اقدام کند، و از اینروی نمی‌توان چیزی راکه مغایر خواست اعضاء است برای آنها الزام‌آور ساخت.(۱)

جامعهٔ ملل(۲) نخستین تلاش برای ایجاد یک سازمان سیاسی جهانی بود. (گرچه در این راه، نه‌تنها نتوانست جنبه‌ای کاملا" جهانی به دست آورد و همهٔ کشورها را در بر گیرد، بلکه حتی همه قدرت‌های بزرگ نیز به عضویت آن در نیامدند). بر پایهٔ میثاق جامعهٔ ملل کشورهای عضو متعهد شدند در امور اضطراری معینی، اقدام‌های ویژه‌ای به عمل آورند، ولی حاکمیت خود را به جامعه واگذار نکردند، زیراکه تصمیم جامعه در صورتی برایشان الزام‌آور بودکه توسط خودشان اتخاذ می‌شد و هیچ رکنی برای ناگزیر کردن اعضا به اجرای تعهدهای خود وجود نداشت. هنگامی که در سال‌های ۱۹۱۹ و ۱۹۲۰ جامعه از سوی آمریکا نادیده گرفته شد و سنای این کشور از تصویب پیمان ورسای و میثاق جامعهٔ ملل خودداری ورزیده و به عضویت جامعه در نیامد؛ دیگر اعضا نیز سریعاً تعهدات خود را محدود ساختند، به این بهانه که گرچه اصل واکنش خود به خودی نسبت به اقدام‌های معینی پابرجا می‌باشد، ولی چگونگی اجرای این اصل مشخص نمیباشد. تحت سرپرستی جامعه چند کمیته تأسیس شدند، که عبارت بودند از: کمیته‌های اقتصادی، مالی، بهداشتی، ارتباطات و آمد و شد، سازمان علمی و فرهنگی، و سازمان‌های دیگری برای امور اجتماعی و فعالیت‌های بشر دوستانه؛ سازمان بین‌المللی کار، و نیز دو کمیته ویژه برای سرپرستی(۳) و خلع سلاح نیز برپا شدند.

پس از سال ۱۹۴۵ الگوی سازمانی جامعه ملل با تجدید نظرهایی برای تشکیل سازمان ملل متحد پذیرفته شد؛ و بسیاری از کارگزاری‌های تخصصی اقتصادی، مالی، اجتماعی و فرهنگی آن تحت سرپرستی شورای اقتصادی و اجتماعی قرار گرفتند. به هر حال، در سازمان ملل اصل نوینی در زمینه برخی از تصمیم‌های کارگزار اصلی پاسدار صلح ـ یعنی شورای امنیت ـ پدید آمد، که به موجب آن، تصمیم‌های مزبور برای همه اعضاء الزام‌آور هستند ـ یعنی

1- Bowett, op.cit.,pp.7 and 325

2- League of Nations.

3- mandate

تصمیم‌هایی که از سوی اکثریت اعضاء شورا از جمله هر پنج عضو دائمی شورای امنیت به عمل می‌آید. البته این گونه تصمیم‌ها چندان زیاد نیستند و همهٔ اعضای شورا هم با همدیگر توافق نظر نداشته و در واقع این اصل حاکمیت حقوقی همهٔ اعضا- به جز پنج عضو دائمی شورا- را دست‌کم دربارهٔ تصمیم‌های معینی محدود می‌سازد.

گرچه کارایی سازمان ملل در شورای امنیت اندک است ولی بیگمان این سازمان دارای جنبه‌ای فوق ملی است.[۱]

افزون براین سازمان‌های شبه جهانی، سازمان‌هایی نیز از سوی گروه‌هایی از کشورها با اعضایی محدود پدید آمده‌اند و عضویت آنها دارای ضابطه‌های معینی است. جامعهٔ مشترک‌المنافع بریتانیا[۲] در مقام سازمانی که از سوی کشورهای مستقل و برابر تشکیل شده، و به طور نمادین رهبری رسمی آن با پادشاه انگلستان میباشد، در حقیقت بقایای همان سرزمین‌های زیر استعمار انگلیس است که اکنون به استقلال دست یافته‌اند. سازمان کشورهای آمریکایی اندکی از مشترک المنافع [همسود] بریتانیا رسمی‌تر است و از کشورهایی که در قارهٔ آمریکا قرار گرفته‌اند تشکیل شده است. همچنین جامعهٔ عرب نیز با سازمان سستی که دارد از کشورهایی تشکیل شده که جمیعت آنها را در شمار ملت عرب پنداشته می‌شوند. سازمان پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو) و سازمان پیمان ورشو[۳] ساختاری همبسته‌تر دارند که به منظورهای استراتژیکی، اقتصادی و ایدئولوژیکی در برابر تهدیدهای خاصی طرح ریزی شده‌اند.

این سازمان‌های بین‌المللی را می‌توان از سه دیدگاه مهم بررسی کرد. در برخی از زمینه‌ها نقش آنها کاملا" سازمان یافته است. هنگامی که داگ هامر شولد[۴] دبیر کل سازمان ملل، بر پایه قطعنامه‌های شورای امنیت که به گونه‌ای نیم بند به تصویب رسیده بودند، دست به اقدام زد، نیروی مسلح را تشکیل داد، فرمانده و مشاور سیاسی برای آن تعیین کرد و در سال ۱۹۶۰ آن را

۱ـ البته با فروپاشی شوروی و پایان جنگ سرد، شورای امنیت قدرت واقعی خود را بازیافته، و تصمیم‌های مهم در آن اتخاذ و با تأیید پنج قدرت بزرگ، به اجرا گذاشته می‌شوند ـ م.

2- British Commonwealth

۳ـ پیمان ورشو پس از پایان جنگ سرد و در واپسین روزهای دهه ۱۹۸۰ منحل شد ـ م.

4- Dag Hammarskjold

برای پاسداری از صلح روانه کنگو کرد؛ سازمان ملل از طریق دبیر کل در صحنهٔ بین‌المللی، نقش یک دولت را بازی کرد. زمانی که در دسامبر ۱۹۵۰ سازمان پیمان آتلانتیک شمالی در بروکسل اعلام داشت که شرکت آلمان، دفاع اروپا را تقویت می‌کند[۱]، اعلامیه مزبور که ناشی از تصمیمی دسته جمعی بود، اهمیت و وزن بیشتری برای برخی از دولت‌ها مانند اتحاد شوروی داشت؛ البته اگر دوازده کشور عضو ناتو هریک به تنهایی چنین اعلامیه‌ای را رأساً انتشار می‌دادند، اثر آن کم تر بود. زمانی که مدیران صندوق بین‌المللی پول اعلام داشتند که با دادن وام به پول‌هایی که زیر فشارند از آنها پشتیبانی خواهند کرد، بازتاب مهمی بر امور مالی و دیگر نقل و انتقالات در سراسر جهان به بار آمد. همهٔ این نهادها بازیگر هستند، البته مانند دولت از راه کارگزاری‌ها عمل می‌کنند.

به هر حال، ممکن است بازیگرانی نیز در دو زمینهٔ حساس دیگر وجود داشته باشند. اینکه یک نهاد به صورت جمعی عمل کند یا نکند و پیامدها و نتیجه‌هایی را در صحنه بین‌المللی پدید آورد، چندان مهم نیست؛ آنچه مهم است این است که آیا دولت‌های دیگر کشورها، یا بازیگران دیگر، رفتار آن را باور و قبول دارند یانه. سازمانی به نام مشترک المنافع بریتانیا وجود دارد. اگر این جامعه در سازمان ملل متحد، برای دولتی مثلاً اتحاد شوروی مهم به نظرآید، اعم از اینکه کشورهای مشترک المنافع با همدیگر توافق داشته یا نداشته و مشترکاً اقدام بکنند یا نکنند، آنچه که بر رفتار دولت شوروی اثر می‌گذارد چگونگی باور اعضاء دولت مزبور از اقدام جامعهٔ مشترک المنافع می‌باشد. بنابراین هر قدر هم که یک سازمان نامتحد و سست باشد، می‌تواند با توجه به وجود خود، نتیجه‌هایی را به بار آورد، و از اینرو حتی اگر هیچ کاری انجام ندهد، باز هم موجودیت و اثری دارد.

دوم آنکه، ممکن است سازمان‌ها را بازیگرانی دانست که بر رفتار اعضای خود اثر می‌گذارند. در آن حد که دولت عضو یک سازمان برای نگهداری و پابرجایی سازمان و عضویت

1- North Atlantic Council, Sixth Session, 18- 19 December 1950, Brussels, Final Communique, quoted in Lord Ismay, NATO the First Five years (Netherlands, Bosch-Utrecht), p.187.

خود درآن، ارزش قائل شده، و در این حد، حقیقت وجودی سازمان موجب آن خواهد شد که دیگر اعضاء سازمان نیز ارزش بیشتری برای آن قائل شوند. برای مثال به دشواری می‌توان گمان کرد که منافع و سیاست بریتانیا در حفظ روابط خوب با یکایک کشورهای معینی از آفریقا در زمان اعلام استقلال یکجانبه رودزیا در سال ۱۹۶۵ تحت تأثیر حفظ و نگهداری از جامعهٔ مشترک المنافع قرار نگرفته است. جامعهٔ مشترک المنافع سبب شد که بریتانیا برای گفته‌ها و خواست‌های اعضای آفریقایی این سازمان ارزش بسیار مهمی قائل شده، و در این زمینه جامعه به عنوان «بازیگر» نقشی بازی کرد. البته، من معتقد نیستم که تنها دیدگاه‌های کشورهای آفریقایی عضو مشترک المنافع سیاست بریتانیا را در این راستا، تعیین کرد؛ ولی صرف وجود این جامعه به عنوان موجود و نفوذی مستقل [برسیاست بریتانیا] اثر گذاشت.

سازمان‌های بین‌المللی که دارای شخصیتی فراملتی هستند، در صحنه بین‌المللی اثر آشکارتر و مهم تری دارند. بسیاری از فدراسیون‌ها نهادهایی فراملی هستند؛ زیرا تا اندازه‌ای می‌توان گفت هنگامی که یک دولت فدرال تشکیل می‌شود، غالباً بسیاری از گروه‌های ملی تشکیل دهندهٔ آن می‌خواهند هویت خود را حفظ کنند، در حالی که با پیوستن به فدراسیون از مزیت‌های اقدام دسته جمعی به منظورهایی معین مانند، سیاست خارجی، دفاع، یا بازرگانی آزاد میان خود، بهره‌مند شوند. در چنین نظامی مقام‌های دولت فدرال، بازیگران صحنه بین‌المللی هستند، زیرا معمولاً" کشورها [یا ایالت‌ها]ی عضو دولت فدرال رأساً روابط خارجی را به اجرا در نمی‌آورند.(۱) واژهٔ «فراملی» معمولاً" بیشتر در مورد سازمان‌هایی به کار برده می‌شود که برای انجام وظیفه‌های ویژه و محدودی پدید آمده و شامل کارگزاری‌های ویژه‌ای هستند که قدرت معینی دارند. نمونهٔ چنین سازمان‌هایی، جامعه زغال و فولاد اروپا بود که بر پایهٔ نخستین اعلامیهٔ همگانی که توسط دولت فرانسه در ۹ مه ۱۹۵۰ انتشار یافت، می‌بایستی از

۱ـ یکی از ویژگی‌هایی که در بالا به «کشورها» نسبت داده شده، حاکمیت قانونی است. البته واحدهای کشور فدرال خود رأساً حاکمیت ندارند، و بنابراین جزو کشورهای مورد نظر من نیستند. به هر روی در بسیاری از کشورهای فدرال، که هند و آمریکا بهترین نمونه آنها هستند، هر یک از اجزاء تشکیل دهنده فدراسیون را ایالت (State) می‌نامند. و این موضوع سردرگمی فراوانی را به بار می‌آورد که نمی‌توان از آن دوری گزید، ولی بایستی آن را به خاطر داشت.

سوی مرجع بالاتر و جدیدی کنترل شده و تصمیم‌های آن برای فرانسه و آلمان و دیگر کشورهای عضو آن الزام آور باشد؛[۱] دقیقاً بر سرهمین عامل فراملی، یعنی نیروی الزام‌آور تصمیم‌گیری مرجع بالاتر در آینده، میان فرانسه و انگلیس اختلافاتی پیدا شد. و بریتانیا از شرکت در گفتگوها خودداری ورزید، زیرا فرانسه اصرار داشت که موضوع الزام آوری تصمیم‌های مرجع بالا به هیچ وجه قابل مذاکره نباشد (البته این تنها دلیل واکنش نسبتاً سرد دولت انگلیس به این پیشنهاد نبود، و در خلال مذاکرات، قدرت بیش از حدی که در طرح اولیه برای آن در نظر گرفته شده بود، بسیار کاهش داده شد: کشمکش‌های انگلیس و فرانسه نسبت به این پیشنهاد ناشی از اختلاف شدید سیاسی فرانسه و بریتانیا بر سر رهبری اروپا، و چگونگی اروپایی بود که باید رهبری می‌شد.)

به دنبال جامعه زغال و فولاد اروپا، اوراتوم[۲] و جامعه اقتصادی اروپا[۳] پدید آمدند، که هر کدام از آنها دارای ویژگی فراملی بودند، البته این دو بیش از جامعهٔ زغال و فولاد اروپا محدودیت داشتند. چگونگی و دامنهٔ اعمال قدرت در اثر دگرگونی‌های جو سیاسی، استراتژیکی و اقتصادی که در چارچوب آن، این جامعه‌ها کار می‌کنند، متفاوت بوده‌اند. ولی به هر حال نمی‌توان این موضوع را انکار کرد که این جامعه‌ها بازیگران بین‌المللی هستند. نه تنها به علت موجودیت آنها و اینکه کاری انجام داده یا نداده‌اند، و اینکه بروی رفتار اعضای خود و دیگر کشورها اثر گذاشته اند، بلکه به این دلیل که جامعه مستقیماً در فعالیت‌های بین‌المللی شرکت می‌کند. این جامعه نمایندگی‌های رسمی سیاسی مستقل داشته که مورد شناسایی نیز قرار گرفته‌اند. شورای وزیران جامعه اقتصادی اروپا به صورت جمعی دست به اقدام زده، و تصمیم‌هایی مانند موضوع پذیرش اعضای جدید در جامعه می‌گیرد. برای مثال کمیسیون جامعه اقتصادی اروپا درباره مسئله‌های مربوط به تعرفه‌های گمرکی یا دولت‌های کشورها به مذاکره و گفتگو می‌پردازد. البته این کمیسیون بدون توجه به منافع [فردی]کشورهای عضو

1- Anglo- French Discussions regarding French Proposals for the Western EuropeanCoal, Iron and Steel Industries (Cmd 7970, HMSO, 1950), p.4.

۲ـ Euratom کمیسیون اروپایی انرژی اتمی ـ م.

3- European Economic Commumity (EEC)

جامعه دست به چنین اقدامی می‌زند. این منافع بایستی از راه گفتگوهای سخت و دشوار میان اعضاء جامعه حل و فصل شود که در این زمینه اعضای کمیسیون، کمک‌های لازم را به عمل خواهند آورد؛ ولی کمیسیون با اختیارات ویژه‌ای که دارد می‌تواند در مورد به‌کارگیری سیاست توافق شده، با کشورهای خارج از جامعه دست به اقدام زند.

جامعهٔ اروپا بهترین نمونه نهادهایی است که ویژگی فراملی دارند. به نظر می‌رسد که اتحادیه اروپای باختری[۱] در یک مورد جنبه فراملی به خود گرفت، و این هنگامی بود که بریتانیا را مکلف می‌ساخت نیروهای خود را از اروپای قاره‌ای بدون توافق اکثریت کشورهای پیمان بروکسل[۲] فرانخواند ولی تبصره‌هایی ایجاد کردند تا در یک وضع اضطراری وخیم خارجی یا به دلیل بار مالی خارجی بسیار سنگین بریتانیا[۳] راه فراری برای آن کشور وجود داشته باشد تا از تعهد مزبور شانه خالی کند و در نتیجه کیفیت فراملی اتحادیه را تضعیف سازد. شاید برخی از زمینه‌های فراملی را بتوان در سازمان پیمان آتلانتیک شمالی و سازمان پیمان ورشو، دست کم در زمینه روابط خارجی دربارهٔ امور دفاعی یافت؛ یعنی ممکن است تصمیم‌هایی بوسیله سازمان گرفته شود، بی آنکه برخی از کشورهای عضو حضور داشته باشند. ولی حاکمیت دولت همچنان پابرجا و نیرومند می‌ماند، از اینرو سازمان‌هایی که دارای ویژگی فوق ملی هستند، کلاً در جنبه‌های کاربردی خود محدود می‌باشند، یا با توجه به نمونه‌هایی که اخیراً در این زمینه پدید آمده، فعالیت‌های این سازمان‌ها، غالباً محدودتر از خواست‌های اولیه یا طرح‌های پیشنهادی هستند. کمابیش چنین سازمان‌هایی تا زمانی که موجودیت دارند، بازیگر صحنه بین‌المللی بوده و حقوق خود را دارا می‌باشند.

تا اینجا چهار نمونه بازیگر مشخص شده‌اند: سازمان‌های بین‌المللی (که برخی از آنها دارای ویژگی فراملی هستند)، دولت‌ها، کشورها و ملت‌ها. گذشته از ملت، کشور مهم‌ترین عامل به شمار می‌آید: سازمان‌های بین‌المللی از گردهمایی کشورها پدید می‌آیند، و دولت هم نماینده

1- Western European Union　　2- Brussels Treaty

3- Final Act of the London Conference, 3rd October 1954 (noted in Ismay, opcit. p.239).

کشور است. ولی دسته دیگری از گروه‌های انسانی بازیگران بین‌المللی به شمار می‌آیند، چون درگیر مبادله و دادوستد (فیزیکی یا مالی) در دو سوی مرزهای بین‌المللی می‌باشند و در کشورهای مختلف فعالیت می‌کنند ولی از دولت‌ها ناشی نمیشوند و می‌توان این سازمان‌ها را فراملی خواند. هم اکنون صدها سازمان غیر دولتی وجود دارند: این سازمان از افرادی که دارای منافع، دیدگاه‌ها و یا آرمان‌های مشابه هستند تشکیل شده و در زمینه مورد نظر به فعالیت می‌پردازند. بسیاری از این سازمان‌های غیر دولتی، تخصصی، آموزشی یا فرهنگی، و یا وابسته به سازمان آموزشی، علمی و فرهنگی ملل متحد (یونسکو) هستند. گاهی اینگونه سازمان‌ها به عنوان شخصیت‌های حقوقی همگانی مورد مشاوره دولت یا سازمان‌های بین‌المللی قرار می‌گیرند. این سازمان‌ها از یک نظر بازیگران بین‌المللی بوده و کنفرانس‌ها، بحث‌ها، مبادلهٔ اطلاعات، و دیدارهای شخصی را میان افرادی که از کشورهای گوناگون و عضو سازمان مربوطه هستند، ترتیب می‌دهند؛ و از اینرو به مبادله و تبادل نظر میان کشورها می‌پردازند.

از آنجا که دانش و فن سبب کوچکی جهان شده است، شمار این سازمان‌های فراملی پیوسته رو به افزایش است. کلیسای کاتولیک رم از دیرباز سازمانی فراملی بوده است: پاپ در چندین سده رییس کشور و نیز رییس کلیسا به شمار می‌آمد (گرچه پاپ فرمانروایی دنیوی خود را طی پنجاه و نه سال یعنی از زمان اشغال رم تا امضای پیمان نامهٔ لاتران توسط موسولینی در ۱۹۲۹ از دست داد)؛ البته پاپ نه تنها بر ساکنان شهر واتیکان بلکه بر همه پیروان مذهب رومن کاتولیک فرمان می‌راند. هیچ کلیسا (یا فرقه) دیگری با این کارآمدی، نهادینه نشده است، ولی پیروان دیگر فرقه‌های مسیحی نیز سبب ایجاد یاگسترش مبادلات بین‌المللی شده‌اند، و اگر بنا باشد که جنبش همگانی مسیحیت گسترش یابد، خواه ناخواه بر روابط مردمان خاور و باختر اروپا اثر خواهد داشت.

کارتل‌ها، اتحادیه‌های کارگری، صنایع بین‌المللی، حزب‌های سیاسی، دیگر نمونه‌های این گروه‌های فراملی را تشکیل می‌دهند. شاید در سال‌های اخیر کارتل‌های بین‌المللی نقش‌های کم اهمیت‌تری بازی کرده‌اند، زیرا قانون‌های ضد انحصارگری و ضدتراست در بسیاری از کشورهای صنعتی دست و پایشان رابسته‌اند و سازمان‌های اتحادیه کارگری جهانی نیز تنها به

صورتی نامنظم دست اندرکار بوده‌اند. از سوی دیگر شرکت‌های عمده که از مرزهای کشورها فراتر می‌روند پدید می‌آیند، زیرا به گونه‌ای فزاینده فن و تکنولوژی‌های پیچیده و گرانقیمت نیاز به منابع سرمایهٔ عظیم‌تر و بازارهای بزرگ تر دارند. نفت، رایانه، مواد شیمیایی، و اتومبیل‌سازی تنها چند نمونه از این گونه سرمایه‌گذاری‌ها را نشان می‌دهند که به تعداد فراوانی تأسیس شده و تأمین مالی آنها جنبه بین‌المللی گرفته، و اینگونه شرکت‌ها نیز بازیگران بین‌المللی هستند، زیرا به مبادلات بین‌المللی پرداخته و بر رفتار دیگر بازیگران صحنه بین‌المللی نفوذ و اثر دارند. نیاز این شرکت‌ها به حرکت آسان سرمایه در سطح بین‌المللی مایه پیوند شدید اقتصادی کشورهای پیشرفته شده و این عامل‌ها انگیزه همکاری میان بانکهای مرکزی را برای تثبیت نرخ‌های مبادلات ارزی پدید آورده و همکاری آنها سبب می‌شود که به گونه‌ای فزاینده به صورت بازیگران مهم صحنه بین‌المللی در آیند.

درباره حزب‌های سیاسی فراملی که در بالا به آن‌ها اشاره رفت، حزب کمونیست مؤثرین و نهادی ترین نمونه در این گروه بوده است. نخستین اقدام همکاری فراملی حزبی توسط مارکس با پایه گذاری بین‌الملل اول[1] در سال ۱۸۶۴ پدید آمد؛ ولی کشمکش درونی مایهٔ از هم پاشیدگی آن شد، در حالی که جانشین آن بین‌المللی دوم با آغاز جنگ جهانی اول وفاداری خود را به کشور اعلام داشت. به هر حال بین‌الملل سوم لنین یا کمینترن[2] در سال ۱۹۱۹ پایه‌ریزی شده، و در دوره استالین، کنترل مؤثری بر بیشتر حزب‌های کمونیست خارج از اتحاد شوروی داشت؛ هر چند این کار به قیمیتی گران تمام شد؛ از اینرو شش سال پس از انحلال آن که در سال ۱۹۴۳ به نشانه حسن نیت با آمریکا و انگلیس در خلال جنگ جهانی دوم، انجام پذیرفت؛ بازهم رهبران حزب‌های کمونیست فرانسه و ایتالیا، یعنی موریس تورز[3] و پالمیرو توگلیاتی[4] می‌گفتند که در صورتی که فرانسه یا ایتالیا مورد حمله ارتش سرخ قرار گیرد، از نیروی شوروی با آغوش باز استقبال خواهند کرد. این اعلامیه‌ها مغایر روش تیتو در یوگسلاوی در ۱۹۴۸، یا رویهٔ

1- First Intermational

۲ـ کمونیست اینتر نشنال و مخفف آن کمینترن البته با فروپاشی شوروی و انحلال پیمان ورشو، حزبهای کمونیست توان دوران جنگ سرد خود را از دست داده و با کاهندگی فراوان روبرو شده‌اند. ـ م.

3- Maurice Thorez

4- Palmiro Togliatti

دوبچک در چکسلواکی در سال ۱۹۶۸ می‌باشد؛ ولی نشان می‌دهند که تا چه اندازه کمینترن در ایجاد وفاداریهای فراملی مؤثر افتاده و توانسته بود که وفاداری بیشتر را در برابر وفاداری نسبت کشور و یا شاید ملت، برای کمونیستم فراهم آورد.(۱) کمینترن آشکارا یک بازیگر مهم بین‌المللی به شمار می‌آمد، شاید این اهمیت آن بیشتر ناشی از ترس‌ها و سوء ظن‌هایی بود که پدید می‌آورد و چندان مربوط به کمیت یا کیفیت پیروان آن نمی‌شد.

این‌ها نمونه‌ها ـ و تنها نمونه‌هایی ـ از گروه‌های فراملی یا سازمان‌هایی هستند که در صحنهٔ بین‌المللی دست به اقدام می‌زنند. سرانجام باید درباره نقش فردی در صحنهٔ بین‌المللی نیز سخن به میان آورد؛ جایی که اقدام‌های فرد به ندرت اهمیت می‌یابند. برای مثال، احتمال نمی‌رود که دخالت فردی بسیار مشهور و معتمد همچون برتراند راسل در بحران کوبا در ۱۹۶۲ اهمیت چندانی به بار آورده باشد. ولی کمابیش افراد نیز در مقیاسی اندک بازیگران صحنه بین‌المللی هستند. یک مؤلف کتاب که کتاب‌های خود را در یک کشور خارجی به فروش می‌رساند؛ یک جهانگرد که ارز خارجی هزینه می‌کند و از «ملت‌ها»(۲) و کشورهای دیگر دیدار به عمل می‌آورد؛ دونده‌ای که در بازی‌های المپیک به رقابت می‌پردازد؛ پزشکی که نخستین عمل پیوند قلب را انجام می‌دهد همگی بازیگران بین‌المللی هستند، گو اینکه فعالیت استثنایی هریک از آنها، احتمالاً چندان هم نتیجه بین‌المللی به بار نمی‌آورد.

پیامد بین‌المللی بیشتر: این عبارت معیار روشنی را برای تشخیص کنش‌ها و واکنش‌های بسیار پیچیده به دست می‌دهد، و در این صورت بررسی می‌تواند با معنی باشد. کشورها، دولت‌ها و ملت‌ها، گروه‌ها یا سازمان‌ها و افراد بین‌المللی، فوق ملی و فراملی بازیگران صحنه بین‌المللی به شمار می‌آیند. روشن است که تلاش و زمان فراوانی لازم است تا به بررسی

۱ـ تورز و توگلیاتی بیگمان می‌گفتند که در این راه هیچگونه عدم وفاداری نسبت به ملت وجود ندارد، زیرا منافع ملت از راه کمونیست کردن کشور بهتر تأمین خواهد شد. البته من هیچگونه داوری درباره اهمیت این اعلامیه‌ها نمی‌کنم.

۲ـ یک موضوع اشتباه برانگیز دیگر. شهروندان بریتانیایی به عنوان ملت بریتانیا دارای ملیت بریتانیایی هستند: فردی که از اهالی ویلز است و ملیت خود را ویلزی قلمداد می‌کند. هیچگونه اساس حقوقی برای این کار خود ندارد.

چگونگی و اهمیت اقدام فردی بپردازیم؛ ولی شاید اتلاف وقت و تلاش بیجایی باشد که به نتیجه‌گیری و بازبینیِ چیزی که به احتمال فراوان اهمیت ندارد، پردازیم. همچنین می‌توان وقت فراوانی را صرف بررسی فعالیت گروههای فراملی کرد، گو اینکه نتیجهٔ آن چندان رضایت بخش نخواهد بود و احتمالاً به آنجا می‌رسیم که این یکی نیز اهمیتی اساسی ندارد. بسیاری از دانشمندان وقت خود را صرف تحلیلگری رفتار بین‌المللی و سازمان‌های فراملی می‌کنند. باید گفت که بخشی از اهمیت اقدام بین‌المللی در این زمینه می‌باشد. با اینهمه ممکن است بازهم بخش عمدهٔ اهمیت اقدام در صحنه بین‌المللی در اختیار کشورها و دولت‌هایی که نماینده آنها هستند، قرار داشته باشد. بیشتر اقدام‌های سازمان‌های دیگر به این دلیل مهم هستند که می‌توانند بر رفتار دولت‌ها اثر گذارند. بیشتر اقدام‌های انجام شده توسط سازمان‌های بین‌المللی یا در حقیقت فراملی ناشی از تصمیم‌های دولت‌ها می‌باشند. از اینرو دلیل کافی وجود دارد که بر رفتار دولت‌ها که از سوی کشورهای خود دست به اقدام می‌زنند، تمرکز کرده، و به بررسی روابط بین‌الملل پردازیم؛ و نیز رفتار دیگر بازیگران راکه اساساً به جهت تأثیرشان بر دولت‌های کشورها مهم هستند مورد پژوهش قرار دهیم. به هررو، پژوهشگر در این تصمیم‌گیری باید بداند که گونه‌ای آسان‌گیری و بنابراین انحراف وجود دارد. آسان گیری بیشتر در مورد این فرض به عمل می‌آید که کشورها مهم‌ترین بازیگران [صحنه بین‌المللی] به شمار می‌آیند. خواه ناخواه این فرض همچنان تا رسیدن به بخش چهارم که موضوع به گونه‌ای اساسی و پایه‌ای مورد بررسی قرار می‌گیرد؛ مورد توجه بوده و در بخش‌هایی که پس از این خواهند آمد، نیز این فرض پذیرفتنی است. رفتار دولت‌ها به عنوان کانون اصلی [بازیگری] قلمداد خواهد شد، و در این فصل‌ها هدف‌ها و اثرهایی که عموماً بر سیاست خارجی بار می‌شوند، و نیز ابزار تصمیم‌گیرندگان، و روندهایی که در چارچوب آنها سیاستگذاری به عمل می‌آید، بررسی خواهند شد.

۳

سیاست خارجی، وسیله‌ای برای تأمین منافع ملی

در فصل گذشته گفته شد که، گر چه بازیگران فراوان و گوناگون در صحنه روابط بین‌الملل وجود دارند. ولی بهتر است که در سطح خرد بر چگونگی کردار دولت‌ها تمرکز کنیم، زیرا در شرایط کنونی روابط بین‌الملل، دولت‌ها بازیگران پیشگام این صحنه به شمار آمده و ابتکار عمل را در دست دارند. با این همه باید به یاد داشت که گرچه دولت‌ها دست به اقدام زده و این کار را در اختیار دارند، ولی در حقیقت اقدام به توسط اعضای حکومت ـ از سوی قوه اجرایی یا قانونگذاری و یا هر دوی آنها ـ صورت می‌پذیرد. این فصل بر چگونگی دستیابی به هدف‌های دولت‌ها در زمینه سیاست‌های خارجی، تمرکز دارد.

شاید نخست لازم باشد که تعریفی دقیق‌تر از سیاست خارجی به دست دهیم. گفته شده است که سیاست خارجی شامل یک رشته اقدام‌هایی است که از سوی بخش‌های گوناگون دولت یک کشور به عمل می‌آید. این اقدام‌ها با توجه به چگونگی کردار دیگر یگان‌ها در صحنه بین‌المللی ـ که مهم‌ترین آنها، کشورهای دیگر هستند، و همانگونه که گفتیم شامل گروههای بین‌المللی، فوق ملی و فراملی و گهگاه هم شامل افراد می‌شوند ـ صورت می‌پذیرند. به هر روی گاهی واژه سیاست، مانند واژه امور سیاسی، بیش از اندازه گویای دوراندیشی و خرد بوده، و گاهی ممکن است درباره منظورهایی که اقدامی را به دنبال می‌آورند، نیز به کار گرفته شود. بنابراین یک سیاست غالباً تنها یک رشته اقدام به شمار نمی‌آید، بلکه اصل‌هایی را نیز که بر آن

اقدام‌ها اثر می‌گذارند، یا منظورهایی راکه بایستی برآورده کنند، در بر می‌گیرد. تا آنجاکه مربوط به اقدام‌های بین‌المللی دولت یک کشور می‌شود، منظورهایی راکه این اقدام‌ها بایستی برآورند، منافع ملی، خوانده می‌شوند. هرکس ممکن است دو جنبه کاملاً متفاوت خوب و بد سیاست را تشخیص دهد. نخست، هدف‌های سیاست برای رسیدن به منافع ملی، خوب طرح‌ریزی شوند، ولی با روشی بد به اجرا درآیند؛ و غالباً بهانه برای سرهم‌بندی این موضوع در قالب سخنانی مانند «وی بر پایه منافع ملی دست به اقدام زد» نمایان می‌شود. انتخاب درست و خردمندانه هدف‌ها چنانچه همراه با اقدام غیرمؤثر باشد، ارزش چندانی ندارد، و تشخیص میان هدف‌ها و اقدام، لازم و ضروری است. بنابراین می‌بایست سیاست را در چارچوب اقدام‌های طرح ریزی شده برای رسیدن به هدف به‌کار بگیریم، نه اینکه خود هدف‌ها را شامل آن (سیاست) بکنیم. این فصل درباره هدف‌ها به بررسی خواهد پرداخت، و چهار فصل آینده صرف بررسی چگونگی اقدام، و عامل‌های مؤثر در گزینش اقدام انجام شده می‌شود. اکنون ممکن است که بر این پایه فرض[۱] کنیم که سیاست خارجی شامل یک رشته اقدام‌هایی است که در راستای تامین منافع ملی، از سوی بخشهای گوناگون دولت یک کشور در زمینه روابط خود با دیگر دولت‌ها در صحنه بین‌المللی به اجرا در می‌آیند.

واژه منافع ملی، غالباً بیش از هر چیز دیگری از زبان سیاستمداران شنیده می‌شود. ولی بیشترشان به سختی می‌توانند بگویند که منافع ملی دقیقاً چه معنی دارد، و کم‌تر می‌توانند معیارهایی راکه بر پایه آنها، منافع ملی ارزیابی می‌شوند، بازگو کنند. این اصطلاح گویای آن است که هر اقدامی را بیدرنگ در جهت منافع ملی اعلام، تا درجه پذیرش اقدام مزبور افزایش یابد؛ و در نتیجه گروه‌ها در هر شیوه حکومتی که جای داشته باشند همه تلاش‌های سیاسی خود را منافع ملی قلمداد می‌کنند، یعنی منافعی که گروهها می‌باید به آن خدمت کنند. این گروهها ممکن است جنبه اقتصادی، نظامی، سیاسی، نژادی، اخلاقی و یا مذهبی داشته و یا نمایانگر هر

---

۱ می‌گویم به فرض، زیرا گرچه اعضای دولت‌ها می‌بایستی همیشه در راه تامین بیشتر منافع ملی اقدام کنند، ولی ممکن است که این افراد در تشخیص منافع دچار اشتباه شده یا به خاطر موقعیت سیاسی شخص خود دست به اقدام زنند. در نتیجه در چنین صورتی زمانی اقدام به پیشبرد منافع ملی کمک می‌کند که با پابرجایی و ادامه قدرت آنها سازگار باشد.

آرمان دیگر انسانی باشند. کشاورزان فرانسوی با موفقیت بسیار سرپا نگاه داشته شدند، زیرا چنین تشخیص داده شد که منافع ملی فرانسه ایجاب می‌کند بهای غلات در جامعه اقتصادی اروپا به اندازه کافی بالا نگهداشته شده و تثبیت شود تا مایه احیا و گسترش کشاورزی فرانسه شود. هنگامی که دوچرخه‌های انگلیسی به مقدار فراوانی در دهه ۱۹۵۰ به بازار آمریکا راه یافتند، سازندگان دوچرخه آمریکا دولت آیزنهاور را تشویق کردند که به سود منافع ملی خواهد بود که سدی در برابر واردات آن پدید آید، و در نتیجه تعرفه دوچرخه‌های وارداتی افزایش یافت. در خلال بحث و جدل‌هایی که در وزارت دفاع بریتانیا میان سال‌های ۱۹۶۴ و ۱۹۶۷ بر سر تعهدات انگلیس در شرق سوئز پدید آمد، نظر نیروی دریایی سلطنتی آن بود که منافع ملی نیاز به حضور انگلیس دارد، و این نظر برای مدت کوتاهی مورد پذیرش قرار گرفت. اگر این مورد مربوط به نیروی دریایی نمی‌شد، حفظ چنین منافعی به گونه‌ای ارزان و مؤثر توسط ناو هواپیمابر نیز قابل تامین بود. رهبران حزب محافظه کار بریتانیا، گرچه کم‌تر به صورت آشکار، ادعا می‌کردند که این منافع ملی از راه حکومت حزب محافظه کار تامین می‌شود، زیرا دولت محافظه کار اعتماد بین‌المللی را به لیره استرلینگ افزایش می‌دهد. گفته می‌شد که منافع ملی آلمان در وجود هیتلر نهفته است، زیرا می‌گفتند وی تنها کسی است که می‌تواند آرمان‌های آلمان را درک و سازمان دهد. برخی از رهبران سیاهپوست آمریکا ایراد می‌گیرند که منافع ملی آمریکا در اثر تبعیض علیه سیاهپوستان آسیب دیده است. جنبش خلع سلاح اتمی(۱) ادعا می‌کرد بهترین راه برای تامین منافع ملی بریتانیا چشم‌پوشی یکجانبه کشور از جنگ افزارهای هسته‌ای می‌باشد.

به نظر نمی‌رسد که منافع ملی به سادگی در هدف‌های اینگونه گروه‌های ملی فرعی نمود یابد، هرچند ممکن است که این گروه‌ها با سرسختی مدعی شوند که پیشبرد منافع آنها در راستای پیشبرد منافع ملی می‌باشد، ولی از این گفته نمی‌توان چنین نتیجه گیری کرد که چون این منافع گروه‌ها با منافع ملی یکسان نیست، پیشبرد منافع آنها به معنی پیشبرد منافع ملی نمی‌باشد

1- The Campaign for Nuclear Disarmament

پس منافع این گروه‌های را نباید در نظر گرفت، یا منافع ملی‌ای وجود ندارد. این حقیقت که منافع شرکت‌های نفتی آمریکا در آن است که آمریکا موضعی را در خاورمیانه[1] حفظ کند، به آن معنی نیست که این موضعگیری در جهت منافع ملی آمریکا نیست. به هر روی، مهم‌ترین موضوع آن است که منافع ملی را نبایستی حاصل جمع منافع گوناگون گروه‌های فرعی ملی دانست، زیرا ممکن است که این جمع با منافع ملی هماهنگ نباشد. امکان دارد که این منافع مغایر همدیگر باشند. برای نمونه کاهش متقابل تعرفه گمرکی می‌تواند درون مرزهای کشور، به سود برخی از صنایع و به زیان دیگران باشد؛ گاه این امر موضوعی پیچیده بوده و تعیین اینکه به سود یا زیان چه کسانی است، به دشواری صورت می‌پذیرد. برای مثال، برخی از گروه‌های سیاسی، دیپلماتیک، اقتصادی، و دفاعی در بریتانیا منافعشان در آن است که روابط ویژه خود را با جامعه مشترک المنافع [همسود] حفظ کنند، ولی چنانچه این روابط به گونه‌ای در اثر پیوندهای نوین بریتانیا با جامعه اقتصادی اروپا دگرگونی یابد، برخی از این گروهها احساس خواهند کرد که منافعشان مورد تهدید قرار گرفته و با آن به مخالفت برخواهند خاست. امکان دارد که برخی از آنها هم از موضع قبلی دست برداشته از وضعیت جدید دفاع کنند؛ احتمالاً برخی از آنها نیز خواهند گفت که پیوندهای اروپای نوین دارای مزیت‌های افزون تری است. نمی‌توان گفت که منافع ملی هیچگونه پیوندی با منافع گروه‌های فرعی ملی ندارد، ولی نمی‌شود آنها را به سادگی همتراز و یکسان دانست.

همانگونه که ممکن است منافع ملی را هماهنگ با برخی از منافع گروه‌های فرعی ملی نیابیم؛ امکان دارد که به همین ترتیب منافع این گروهها با هدف‌های ملی نیز یکسان نباشد. (این هدف‌های ملی که غالباً با منافع ملی [به صورت جمع] اشتباه گرفته می‌شوند، بایستی از منفعت ملی [به صورت مفرد] تمیز داده شوند) منافع مزبور شامل هدف‌های ویژه‌ای هستند، که غالباً کوتاه مدت بوده، و سیاستگذاران در زمان معین کوشش می‌کنند که به آن‌ها دست یابند. برای مثال در سال ۱۹۶۷، احتمالاً هدف آمریکا آن بود که تنش در روابط خود با اتحاد شوروی را

---

1 Levant برای روشن ساختن این واژه نگاه کنید به فصل چهار.

کاهش دهد، پیمان عدم گسترش سلاح‌های هسته‌ای را امضاء کند، از ناتو پشتیبانی کند، دفاع برلین را بر عهده گیرد، و در صدد براندازی کاسترو برآید، روابط خود را با کشورها و مردمان آمریکای لاتین تقویت کند، به نگهداری از مقام و موقعیت خود همت گماشته، جلوی کمونیسم را در جنوب خاوری آسیا و به ویژه ویتنام بگیرد، از چیانکایشک در تایوان دفاع کند، جلو بی‌ثباتی در آفریقا را بگیرد، و میزان کمک‌های خارجی خود را کاهش دهد، به گسترش بازرگانی خود پردازد، از موجودیت اسرائیل دفاع کند، و به حفاظت از شرکت‌های نفتی و خرید نفت کشورهای عربی توسط آن‌ها همت گمارد. با این فهرست‌بندی از منافع و هدف‌ها، آشکار می‌شود که میان برخی از آنها ناسازگاری وجود دارد، و از اینرو منافع ملی را نمی‌توان جزئاً یا کلاً در هدف‌های ملی یافت. همانا نیاز دقیق به داشتن معیار یا معیارهایی برای انتخاب یا دادن اولویت به برخی از این هدف‌ها نسبت به هدف‌های دیگر سبب می‌شود که برای مثال با وجود اینکه مردم آمریکا با از دست‌دادن ویتنام جنوبی متحمل زیان‌هایی شدند ولی کمابیش دخالت گسترده در ویتنام نیز مایه جلوگیری از کاهش تنش در روابط با شوروی می‌شد، و چون هدف بهبود روابط با شوروی از هدف منافع آمریکا در ویتنام مهم تر به شمار می‌آمد، ویتنام جنوبی رها شد. همچنانکه پییر مندس فرانس[1] گفت: «حکومت کردن یعنی دست به انتخاب زدن».

چه معیارهایی را در این مورد می‌توان یافت؟ به نظر من، اقدام در صورتی می‌تواند به وسیله مراجع تصمیم‌گیری و دولت بر پایه منافع ملی انجام پذیرد، که با منافع ملی واقعی جامعه از دیدگاه یک ناظر کاملاً آگاه سازگار باشد. البته چنین تعریفی دشواری‌هایی را پدید می‌آورد. نخست آنکه امکان دارد اصلاً چنین «منافع واقعی» وجود نداشته باشد. البته اگر در این مورد ارزش‌ها و آرمان‌های همگانی را که مورد پذیرش سراسری همه اعضای جامعه‌اند، معیار قرار دهیم، می‌توان گفت که چنین منافع واقعی وجود دارد؛ ولی در هر اجتماعی اختلاف‌هایی در آرمان‌ها و ارزش‌ها یافت می‌شود، و نمی‌توان گفت به این علت یک جامعه موجودیت خود را حفظ می‌کند که اختلاف ارزش‌های درونی آن کم تر از اختلاف‌هایی هستند که با دیگر جامعه‌ها

1 - Mende's France

دارد. به هر روی امکان دارد ویژگی یک جامعه از نظر منش و گستردگی اختلاف ارزش‌ها و آرمان‌ها با دیگر جامعه‌ها، در زمینه همین اختلاف‌ها در داخل خود اجتماع مزبور بیشتر باشد.(۱) مفهوم «منافع واقعی» که پذیرش سراسری را در برداشته باشد، نیز دشواری‌های فلسفی مشابهی را برای روسو و مفهوم اراده همگانی(۲) به بار می‌آورد، با اینهمه نمی‌توان گفت که به این دلیل بایستی کاملاً بی‌ارزش به شمار آید، زیرا اگر عقیده‌ای درک نشود، توجه فرد را از منافع جزئی یا منافع فرعی ملی، و هدف محدود یا ویژه یا کوتاه مدت به دور می‌سازد.

دومین دشواری آن است که چگونه می‌توان این منافع را، حتی به فرض وجود داشتن، تشخیص داد. دشواری تشخیص دو جنبه دارد ـ دشواری تشخیص هدف‌های عامی که منافع ملی را در برداشته؛ یا به آن نزدیک می‌شود؛ و دشواری تعیین گستره و اندازه هر اقدام ویژه در جهان واقعی، و اینکه آیا چنین اقدامی موافق یا مخالف آن منافع است. هر دوی اینها دشواری‌های حادی را پدید می‌آورند.

واژه «جامعه» از روی عمد در مرحله سوم به کار گرفته شد، تا نشان دهیم که منظور از گروه و «منافع واقعی» مورد نظر چیست ـ یک گروه در سرزمینی معین که به صورت دولت یا «ملت» نمودار می‌شود (و امکان دارد که هماهنگ با مرزهای یک کشور باشد یا نباشد)؛ گروههای دیگری ممکن است بزرگ تر یا کوچک تر باشند و یا گروههایی باشند که با هردوی اینها تفاوت داشته باشند. این دو دشواری اخیر را می‌توان در چارچوب دلیل‌های اساسی وجود جامعه‌های انسانی به بحث نهاد، به ویژه که سه نوع از این اجتماع‌های بشری به وسیله فیلسوفان سیاسی غرب شناسایی و توصیف شده‌اند.

افلاطون و ارسطو می‌گفتند که زندگی اجتماعی در سرشت انسان نهفته است. «هیچ

---

۱ - کارل دویچ نیز همین موضوع را به زبان سیبرنتیک چنین بازگو می‌کند: « حد و مرزهای یک سازمان مستقل را می‌توان با اختلاف سطح‌های ارتباطاتی توضیح داد: در میان اعضاء یا اجزاء یک سازمان، قاعدتاً بایستی ارتباط سریع‌تر و مؤثری در مقایسه با افراد خارج از سازمان وجود داشته باشد؛ ولی نظر نامبرده به هیچ روی گویای آن نیست ـ که بنا به گفته من ـ در این زمینه ارتباط کاملاً مؤثری برای توافق سراسری روی ارزش‌های همگانی ضروری وجود دارد. نگاه کنید به:

K. W. Deutsch, *The Nerves of Government* (free Press. 1963). p .205.

2 - Volonté générale

فردی خودکفا نیست، ما همگی نیازهای فراوانی داریم و با داشتن این نیازها، از همدیگر یاری می‌جوییم تا نیازمندیهای گوناگون خود را برآورده سازیم.»[1] از نظر ارسطو جامعه امری طبیعی است، به خاطر اینکه انسان توان ویژه‌ای در برقرارکردن ارتباط دارد و با این توان ارتباط گیری که در سرشت انسان نهفته است چنانچه در انزوا زندگی کند، نمی‌تواند آنها را به کار گیرد. بنابراین بر پایه استدلال وی، اجتماع‌های مردمی آمیزش و مبادلات اجتماعی را ممکن و آسان می‌سازند، و تنها از همین آمیزش و مبادلات است که انسان توان‌های خود را به گونه‌ای کامل گسترش می‌دهد. اگر این استدلال را بپذیریم، باید قبول کنیم که توسعه و گسترش کامل توان‌های مردمی نیاز به ارتباط و آمیزشی گسترده اجتماعی دارد که عملاً نیز امکان پذیر است. در وضعیت تکنولوژی، ترابری و حمل و نقل و ارتباطات جهان آن روز در یونان باستان امکانات بسیار محدود بوده، و افلاطون و ارسطو جامعه‌های بسته‌ای را که در اندازه دولت شهر بوده‌اند، به تصور آورده‌اند؛ ولی در ثلث آخر قرن بیستم، هیچ جایی در جهان نیست که فاصله اش از نقطه‌ای دیگر با هواپیما از بیست و چهار ساعت بیشتر باشد، و این در حالی است که ارتباطات در سطح جهان عملاً بیدرنگ و بلافاصله صورت می‌پذیرند؛ در نتیجه محدودیت‌های گذشته دیگر مسئله دشواری پدید نمی‌آورند. احتمالاً معیارهای دیگری نیز باید به کار گرفته شوند. ولی باید یادآور شد که این دلیل‌ها درباره زیستن انسان در اجتماع، مورد پذیرش همه فیلسوفان یا روحانیان دینی در همه فرهنگ‌های سراسر جهان نمی‌باشند. برای مثال، برای برخی از هندوها، بالاترین توان انسان، که بایستی بیش از هر چیزی تقویت شود، توان معنوی است و می‌گویند انسان برای رسیدن به بالاترین رشد خود نیاز به گوشه گیری از جهان و درک هویت برهمن دارد. از اینرو حتی برخی از دلیل‌های کلی وجود اجتماعهای نیز در سراسر جهان مورد پذیرش نیستند، و این خود بر دشواری مسئله بکارگیری عقیده منافع ملی، می‌افزاید. در زیر به اینگونه دشواری‌ها اشاره خواهد شد.

دومین دلیل در این مورد که چرا انسان به صورت اجتماعی زندگی می‌کند، باز هم از

---

1 - *The Republic of Plato,* ed . F . M. Corntord (Oxford University Press, 1961), p. 54.

سوی افلاطون عنوان شده است؛ او می‌گوید مزایای مادی (و همین طور مزایای دیگر و برتر) ناشی از تقسیم کارند؛ در اثر تقسیم کار چیزهای بیشتری تولید شده و کار آسان تر و بهتر انجام می‌شود، زیرا انسان از پرداختن به دیگر کارها رهایی می‌یابد، و درست همان کاری که مناسب سرشت اوست، در دست می‌گیرد.»[۱] انقلاب‌های صنعتی و تکنولوژیکی در اجتماع‌های پیشرفته، این اصل را فراتر از هر گونه درک و برداشت افلاطون، پیشرفت و گسترش داده‌اند؛ و می‌گویند که نادیده انگاشتن تقسیم کار از هم گسیختگی مبادلاتی را که جامعه صنعتی به آن وابسته است، نه تنها سطح بالای زندگی، به خطر خواهد انداخت (یعنی آن سطح زندگی که مردم به آن خو گرفته و آن را حق خود می‌دانند)، بلکه ادامه زندگی گروه بسیاری از انسان‌ها، مورد تهدید قرار می‌گیرد. این یکی از دلیل‌های استوار موجودیت اجتماع‌ها و جامعه‌های انسانی است. ادامه زندگی بسیاری از مردمان بستگی به روندهای مبادلاتی و اطمینان اساسی به عرضه کالاهای مادی و بازارهای فروش فراورده‌ها دارد. از اینرو سازمان سیاسی و فرایندهای سیاسی و اجتماعی برای اطمینان بخشیدن به شرایط سیاسی و اجتماعی که بر پایه آنها بتوان روندهای مبادله اقتصادی را با ایمنی به انجام رساند، لازم است؛ و از این راه‌ها ممکن است که آرمان همگانی به حداکثر رساندن ثروت، نیز برآورده شود. در بیشتر اجتماع‌ها گروه‌های سیاسی مختلف، یا گروههایی که دارای منافع اقتصادی متفاوت یا نظریه‌های گوناگون برای دشواری‌های اجتماعی هستند، با بهترین روش‌های دستیابی به آرمان به حداکثر رساندن ثروت به ستیز برخاسته، و برای مثال می‌گویند آیا به حداکثر رساندن ثروت مهم‌تر است یا به اکثر رساندن امنیت استراتژیکی (این موضوع‌ها مایه اصلی بحث سیاسی هستند)؛ ولی به حداکثر رساندن ثروت، یکی از آرمان‌هایی است که جامعه برای خدمت در راه آن تشکیل شده است؛ و احتمالاً تنها کسانی که نگران پیرامون زیست و بنیاد فرهنگی انسان هستند با آن مخالفند.

سومین دلیل برای تشکیل اجتماع، ناشی از نیاز انسان به امنیت است. این موضوع دو جنبه دارد. توماس‌هابز[۲] که با شور و پشتکار فراوان نظر خود را مبنی بر تمایل انسان‌ها به

---

1 - Cornford, op.,cit.pp. 55-6

2 - Thomas Hobbes

رقابت با یکدیگر برای رویارویی با کمبود منافع، یا تمایل مشترک برای این کار ارائه می‌دهد، می‌افزاید که این روال باید منجر به وضعی تحمل ناپذیر و بی ثمر و کشمکش پیوسته ناشی از ترس و یا مرگ خشونت بار شود، و می‌گوید تنها راه درمان این وضع آن است که انسان بناگزیر حکومت مطلقه را بپذیرد تا نظم را برقرار کرده و همگی بتوانند در آشتی و امنیت به سر برند. لازم نیست که حتماً تمامی نظر هابز را بپذیریم تا وجود اجتماع را با ساختار دولت به عنوان وسیله ای (که نه همیشه، یا همیشه به یکسان، به کار می‌آید) برای تامین امنیت و ایمنی فرد در رابطه با دیگر افراد بپذیریم. روند دگرگونی حقیقی تاریخ زندگی گروهی یا اجتماعی وجود ارزش‌های مشترک را نشان می‌دهد؛ و هرچه این ارزش‌های اعضای اجتماع به هم نزدیک تر باشند، افراد بیشتر به همدیگر نزدیک می‌شوند و با اجتماع خود پیوند بیشتری می‌یابند. یعنی هرچه بیشتر اجتماع درون خود همگرایی داشته باشد، این احساس که با اجتماع‌های دیگر فرق دارد، افزون‌تر خواهد بود. توسعه مبادله‌های اجتماعی در جامعه، و افزایش و گسترش اقتدار سیاسی، معمولاً سبب تشدید افزون تر مرزبندی میان یک جامعه با «دیگر جامعه‌ها» که بیگانه و گاه دشمن به شمار می‌آیند، می‌شود؛ از اینرو، جامعه به صورتی درمی‌آید که باید از آن در برابر دیگران دفاع کرد، تا ادامه وجود آن تضمین و استقلال آن تامین شود. امنیتی که اجتماع‌های گوناگون در پی آن هستند دارای دو جنبه است؛ امنیت فردی درون اجتماع، و امنیت کل جامعه در برابر اجتماع‌های دیگر که دشمن به شمار می‌آیند. همین جنبه دوم امنیت است که بسیاری از نظریه پردازان روابط بین‌الملل، به اشتباه توجه خود را صرفاً به آن معطوف داشته‌اند.

اشکال تشخیص درست منافع ملی، در این نوشته بررسی شد و گفته شد که جامعه به این جهت پدید آمده که به سه هدف کلی و عمومی خدمت کند، حتی اگر این هدف‌ها با همدیگر تناقض داشته باشند. ممکن است دفاع از جامعه در برابر دیگران کاملاً ضروری باشد، یا اینکه چنین نیازی را ایجاد کنند. نیاز به زندانی کردن افراد (و در نتیجه تحدید آزادی اجتماعی آنها)، و نیز مجازات و اعدام برخی از افراد (و بنابراین نادیده گرفتن امنیت و ایمنی آنها) نمونه‌های دفاع از جامعه می‌باشند؛ از اینرو شاید هم به غلط چنین بازگو شده که منافع فرد بایستی تابع منافع

جامعه باشد.[۱] میان دو آرمان به حداکثر رساندن ثروت و به حداکثر رساندن امنیت، اشکال در آن است که نمی‌توان به درستی تعیین کرد که منافع ملی در چه چیزهایی نهفته است. پیچیدگی متغیرهایی که در این زمینه دست دارند ارزیابی درست نیازهای دفاعی را بسیار دشوار کرده، و به سختی می‌توان ارزیابی منطقی و مطمئنی از توان دفاعی، باتوجه به هزینه‌های آن به دست داد، و در چنین شرایطی این مسئله پیش می‌آید که دفاع نیرومندتر، یا رفاه اقتصادی کدام یک مهم‌ترند. البته ممکن است اطلاعات لازم برای داوری در این باره در دست نباشد (می‌توان گفت در برخی شرایط دو جنبه مزبور مغایر یکدیگر نبوده، بلکه مکمل همدیگرند).

به رغم این احتمال که پیگیری یکی از آن دو هدف سبب کاهش پیشرفت دیگری خواهد شد، حقیقت مورد قبول آن است که بدون وجود اجتماع هیچیک از این دو آرمان قابل دستیابی نخواهند بود. اعتقاد بر این است که هدف اصلی همانا حفاظت جامعه است و این باید بخشی از منافع ملی به شمار آید، افزون بر این، غالباً منافع ملی شامل نگهداری و گسترش ارزش‌های ویژه یک جامعه نیز می‌شود. این ارزش‌ها که متفاوت و گوناگون هستند، ناشی از چگونگی نفوذ و اثر هموزری درونی جغرافیایی، اقتصادی، جمعیتی، نژادی و اجتماعی ـ سیاسی گذشته می‌باشند. جامعه‌هایی که دمکراسی غربی خوانده می‌شوند، و بر پایه فلسفه و آیین‌های یونانی، یهودی و مسیحیت قرار دارند، برای فرد انسان حقوق جدایی ناپذیر و ارزش ذاتی یگانه‌ای قائل بوده و سازمان‌های سیاسی روندهای اجتماعی لازم را برای نگهداری از این حقوق و ارزش‌ها پدید آورده‌اند. به ویژه در اینگونه اجتماع‌ها کلاً نظر بر آن است که افراد جامعه بایستی خودشان قدرت و حق تصمیم گیری درباره اندازه و ساختار جامعه و نیز چگونگی و ترکیب دولتی را که بر آنها حکومت می‌کند، دارا باشند. منافع ملی در چنین جامعه‌ای، برای مثال در آمریکا، کلاً شامل دفاع از قدرت شهروندان در برابر کسانی است که بخواهند آن را چه از داخل و چه از خارج از کشور، تهدید کنند. امکان دارد که این باور کاربرد بیشتری نیز داشته باشد. برخی از آمریکایی‌ها (که به نظر می‌رسد وودرو ویلسون یکی از آنها بوده است) انسان را طبیعتاً پرهیزگار به شمار آورده، و

---

۱ من نمی‌خواهم بحث‌های شناخته شده درباره این نظریه دیرینه سیاسی فلسفی را بازگو کنم. این موضوع در همین فصل در زیرنویس چند صفحه آینده آمده است.

می‌گویند که چنانچه کشورها وسیله خود مردمان کنترل شوند، اتفاق‌های ناگوار مانند جنگ پدید نخواهند آمد؛ زیرا نخست، به خاطر اینکه مردم دارای حق تعیین سرنوشت بوده، و از اینرو درباره مرزهای کشور تصمیم می‌گیرند، یعنی مرزهایی که با خشنودی در آن به سر می‌برند؛ و دوم، چون مردم دولت خود را انتخاب می‌کنند، رهبران بی مسئولیت یا تجاوزکار یا جنگ طلب را رد می‌کنند. از آنجا که جنگ‌ها خطرهایی را برای همه در بردارند، پیشبرد حق تعیین سرنوشت و دمکراسی گذشته از اینکه برای مردمانی که این اصل را به کار گرفته‌اند، راهی درست و خوب می‌باشد، در جهت منافع ملی آمریکا نیز قرار دارد.

بنابراین، شاید چنین پنداشته شود که منافع ملی تنها نیاز به دفاع از توان جامعه برای نگهداری از ارزش‌های خود در داخل (کشور) نیست، بلکه پیشبرد آنها در خارج جزو این منافع است. اتحاد شوروی در گذشته (و شاید تا به امروز هم) می‌تواند بهترین نمونه برای چنین منافع ملی باشد. ارزش‌ها و باورهای شوروی بر پایه مارکسیسم قرار دارند، (که می‌گوید) جنگ نیروی پویای همه پیشرفت‌ها است. در جامعه‌های انسانی کشمکش میان طبقه‌های اجتماعی رخ می‌دهد؛ و این طبقه‌ها بر پایه رابطه‌ای که با مالکیت ابزارهای تولید دارند، تعیین می‌شوند. تاریخ بشر شمار فراوانی از کشمکش‌های میان دو طبقه را در خود ثبت کرده است، تا جایی که سرانجام نقطه عطف با واژگونسازی طبقه مسلط گذشته وسیله انقلاب طبقه‌ای که پیش از آن در انقیاد بوده، پدید می‌آید. طبقه پیروزمند با یک طبقه مخالف جدید روبرو می‌شود. این دگرگونی تاریخی ضروری است، و می‌افزاید که حرکت در این مسیر بر پایه و در جهت پیشرفت این روند بایسته تاریخی کاملاً اخلاقی خواهد بود.

این ستیز طبقاتی به صحنه بین‌المللی نیز کشانده شده، یعنی میان اجتماع‌های نوین صنعتی قرن بیستم. کشورهایی که به منافع طبقه سرمایه دار و صاحبان ابزار تولید خدمت می‌کنند (برای مثال، آمریکا) خواه ناخواه به سوی درگیری (تا سال ۱۹۵۶ چنین جنگی را ضروری فرض می‌کردند)[1] با کشورهایی که به منافع طبقه کارگر خدمت می‌کنند، به پیش

---

۱ در این سال نیکیتا خروشچف نخست وزیر و دبیرکل حزب کمونیست شوروی پیشبن اصل «همزیستی آشتی‌آمیز» را پیشنهاد کرد. م

می‌روند. همچنین گفته شده که طبقه کارگر هیچگونه سهمی در مالکیت ابزارهای تولید ندارد. از اینرو منافع ملی شوروی نیاز به آن دارد که در همه کشورهای پیشرفته انقلاب سوسیالیستی را تشویق کند (یعنی، براندازی سرمایه داری به وسیله طبقه کارگر). این دیدگاه بر پایه ارزش‌هایی است که اخلاقی و درست به شمار آمده، و نیز می‌گوید، تا زمانی که بخش مهمی از جهان پیشرفته از سوی سرمایه داران کنترل می‌شود، هیچگونه امنیت پایداری برای شوروی وجود نداشته، و سایه جنگ از این کشور و جهان رخت بر نخواهد بست.

ممکن است که ارزش‌ها به گونه‌ای بیواسطه تر بستگی به اقدام خارجی داشته باشند. برای بسیاری از فاشیست‌های ایتالیایی و نیز ترایچکه[1]، تاریخ نویس آلمانی، مهم ترین فضیلت فرد، تنها در جنگ نمایان می‌شود. از دیدگاه نازی‌ها، تاریخ مردم، تاریخ کشمکش میان نژاد برتر با نژاد پست تر می‌باشد. همه پیشرفت‌های ناشی از نژاد آریایی است. که والاترین نمونه آن توتُن‌ها[2] بوده، و بر این پایه سرنوشت آلمان و جهان تنها از راه برتری توتنی بر نژاد مردمی و از راه گشودن و فتح جهان به انجام خواهد رسید. هر یک از این دسته ارزش‌ها برای برآورده شدن، نیاز به بکارگیری خشونت و نیروی نظامی علیه دیگر کشورها یا دیگر مردمان دارد.

به هر روی، ممکن است هدف‌ها در چارچوب پیشبرد ارزش‌ها در خارج، غیرمنطقی به شمار آیند. هنگامی که روابط بین‌المللی در چنین وضعی قرار گیرد؛ یعنی ارزش‌های جامعه‌های گوناگون تا اندازه‌ای با همدیگر همسانی داشته باشند، و ارزش‌های هیچیک از آنها نیاز به اقدام با هدف‌های نامحدود نداشته باشد، اجرای سیاست تامین منافع ملی بر پایه ارزش‌های مزبور میسر می‌شود. نمونه چنین روابطی را شاید بتوان در اروپای باختری قرن هیجدهم یافت. ولی هر چه که ارزش‌های مورد نظر ناهمسان تر و نامحدودتر باشند؛ احتمالاً پیگیری سیاست در چارچوب منافع ملی ـ به همانگونه که توصیف شده ـ گران تر تمام می‌شود. اجتماع‌های مردمی در برابر تحمیل ارزش‌های بیگانه مقاومت می‌کنند، و هر چه در زمینه روابط خارجی بر گسترش ارزش‌های خودی اصرار بیشتری به عمل آید، احتمال ایجاد جنگ افزون تر خواهد شد.

---

1 - Treitschke

2 - Teutons (یکی از نژادهای اروپای شمالی)

تا پیش از سده بیستم هنوز این احتمال وجود داشت که گفته شود کشمکش‌های مسلحانه دستاوردهای بیشتری را در مقایسه با وضعیت غیرمسلحانه پدید می‌آورند (البته اگر با تلفات کم تر همراه می‌شد). در چنین شرایطی جنگ می‌توانست منافع ملی را تامین کند. ولی در وضعی که روابط بین‌الملل از سال ۱۹۴۵ پیدا کرده، که در آن بازیگران توان آن را داشته یا به دست خواهند آورد که کاملاً همدیگر را نابود کنند، پیگیری سیاست‌هایی که خطر واقعی یک کشمکش مسلحانه مهم را در بر داشته باشند، مورد تردید قرار می‌گیرند. منافع ملی نمی‌تواند از راه خود ـ ویرانگری به دست آید. از آنجا که اندیشه گسترش ارزش‌های ناهمگون و نامحدود خودی، مطمئناً به کشمکش مسلحانه اساسی می‌انجامد، منافع ملی ایجاب می‌کند که دامنه اینگونه ارزش‌ها محدود شوند. از اینرو منافع ملی همیشه و در همه شرایط نمی‌تواند با ارزش‌های جامعه یکسان باشد و هنگامی که عدم توافق در مورد آرمان‌های کلی و اساسی انسان‌ها نیز بر این اصل افزوده شود (برای مثال تفاوت میان آرمان‌های هندو و لیبرال دمکرات که در بالا به آن اشاره شد) دشواری عمومیت دادن به محتوای تجربی چنین دیدگاهی از منافع ملی آشکارتر می‌شود.

هنوز هیچگونه اقدامی در توصیف جامعه (که خدمت به آن، مورد نظر می‌باشد)، بعمل نیامده است. معمولاً چنین فرض شده که جامعه موردنظر همان چیزی است که دولت نماینده آن است و نیز فرض می‌شود (البته این فرض همیشه به صورت آشکار نیست) که‌درجامعه‌آمیزش‌ها و بده بستان‌های اجتماعی به گونه‌ای مؤثر شکوفا می‌شوند؛ امور اقتصادی کلاً در چارچوب کشور سازمان می‌یابند؛ و نگهداری و پشتیبانی و امنیت برای فرد و چگونگی زندگی مورد دلخواه او بر عهده دولت است؛ وفاداری به کشور و دولت با توجه به همین دلیل یا دلیل‌هایی دیگر ایجاد می‌شود؛ سرانجام کشور (یا دولت آن) بازیگر اصلی صحنه روابط بین‌المللی به شمار می‌آید. شاید ایجاد زمینه‌های فرض آشکار، خود فرض را مورد پرسش قرار دهد.

اگر بشود تجربه، دانش، درک و خرد بشری را در زمینه مراوده به گونه‌ای کاملاً وسیع میان مردمان دو کشور گسترش داد؛ چنین گسترشی، همبستگی درونی را که هر یک از آن دو کشور به آن وابسته‌اند، از میان می‌برد؛ آیا اجتناب از این گسترش مراوده و آمیختگی اجتماعی به سود

منافع ملی خواهد بود (چنانکه دولت شوروی تا به امروز در صدد نگهداری و حفاظت از آن است)، و یا دولت (در شکل خاص آن) مانعی در برابر منافع ملی به شمار مـی‌آید؟ چـنانچه پیشرفتی اساسی در زمینه دانش، یا کاربرد خـردمندانـه تـر آن از راه هـم انـدیشی و هـمکاری دانشمندان دو کشور به دست آید؛ بی گمان «امور محرمانه» توان (کشور) را نیز برای دفاع از خود کاهش می‌دهد؛ در نتیجه این پرسش پیش می‌آید که آیا ممنوع ساختن هم اندیشی و همکاری در راستای منافع ملی است، یا دست کم مانعی در راه منافع ملی مورد نظر می‌باشد؟

پاسخ به این پرسش‌ها منوط به سخن گفتن درباره کدام بخش از منافع مـلی مـی‌شود. چنانچه هدف تشکیل جامعه سیاسی برآوردن نیازمندی‌های افراد باشد، بیشتر فرض‌های فلسفی غرب و جامعه‌های سازمان یافته کنونی را دربرمی‌گیرد، زیرا وجود کشور به خودی خود هدف نیست، بلکه کشور وسیله‌ای است برای پیشبرد و تسهیل هدف‌های شهروندان. اگر این هدف‌ها به وسیله کشور،بهتر تامین شوند، منافع ملی ایجاب می‌کند که کشور به همان صورت پابرجا بماند. اگر دفاع امنیت ادامه زندگی افراد کشور را بتوان به وسیله کشور تامین کرد؛ به سود منافع ملی خواهد بود که کشور برجای ماند؛ زیرا کشور به خاطر دفاع از افراد، پدید آمده است، نه به خاطر دفاع از خودش. در اینجا نکته‌ای به چشم می‌خورد که از دیدگاه نظری و عملی اهمیت فراوان دارد.

روابط بین‌الملل خرد، که موضوعش رفتار کشورها است بر این فرض ضمنی بنا نهاده شده که بقای کشور از اولویت برخوردار می‌باشد. بسیاری از نظریه پردازان سیاست خارجی این موضوع را آشکارا درباره منافع ملی اعلام می‌دارند؛ به گفته هانس. ج. مورگنتا: «بقای هر یگان سیاسی... با همان هویت، کمترین حداقل و عامل ضروری برای منافع آن در برابر دیگر یگان‌ها می‌باشد... محتوای آن شامل تمامیت سرزمینی ملی و ادامه مـوجودیت سـیاسی و فـرهنگی کشور می‌باشد.»[1] در زمینه کردار تا آنجا که معمولاً مربوط به روش تصمیم گیرندگان می‌شود،

---

1 - H. J. Morgenthau "The national interest of the United States", in W. C. Olson and F. A. Sondermann, ***The Theory and Practice of International Relations*** (Prentice-Hall, 2nd edn, 1966) p. 244

مورگنتا واژه‌های کشور، ملت و کشور ـ ملت را همسان به کار می‌گیرد.

این موضوع درست می‌باشد: سیاستمداران غالباً چنین فرض می‌کنند که بقای کشوری که رهبری آن را دارند، والاترین نمونه منافع ملی به شمار می‌آید. البته چنین نیست. اگر تلاش‌هایی که در جهت نگهداری و حفظ کشور به عمل می‌آید منجر به نابودی مردمان شود، در راستای منافع ملی نخواهد بود. روشن است که در دوران جنگ‌افزارهای هسته‌ای چنین نظری غیر منطقی نمی‌باشد.[۱] گرچه این بحث از راه وجود این جنگ‌افزارها تقویت می‌شود، ولی بستگی کاملی به آن ندارد. برای مثال در مارس ۱۹۳۹ هنگامی که هیتلر به هاخا[۲] رییس جمهوری چکسلواکی التیماتوم داد؛ اگر هیتلر واقعاً توان لازم هوایی را داشت که بر نیروی هوایی چکسلواکی چیره شود و پراگ را ویران ساخته و مردمان آن کشور را کشتار کند (که البته این کار را نکرد) و چنانچه اراده می‌کرد چنین کاری را در شرایط بین‌المللی آن زمان انجام دهد (که احتمالا چنان قصدی هم داشت) این رویکرد به سختی می‌توانست در جهت منافع ملی ملت چک باشد، که ادغام کشور چکسلواکی را در امپراتوری نازی رد کند. در چنان صورتی ادغام کشور، احتمال بقای چیزهایی را نیز در برداشت ولی در آن هیچگونه امیدی را برای بقای چیزی برجای نمی‌گذاشت.

آرمان تقریباً پذیرفته شده همگانی یعنی به حداکثر رساندن ثروت نیز ممکن است نابودی یک کشور را فراهم آورد. امکان دارد پیشرفت سطح زندگی مردم بریتانیا بستگی به ورود آن کشور به جامعه اقتصادی اروپا داشته باشد، ولی اگر خارج از جامعه بماند، سطح زندگی همگانی راکد شود و یا رو به کاهش می‌نهد. اگر چنین باشد، و اگر ورود به جامعه، سرانجام ناپدیدی کشور بریتانیا را به بار آورد (که امکان وقوع این موضوع هم می‌رود)، احتمالاً در اینجا باز هم منافع ملی با از میان رفتن کشور بریتانیا، تامین می‌شود. احتمالاً و نه مطمئناً، پاسخ عملی بستگی دارد: نخست به ارزیابی تاثیر پیوستن انگلستان به جامعه، و از میان رفتن این کشور، بر ارزش‌ها و هدف‌ها و اهمیت آنها در برابر به حداکثر رساندن ثروت؛ و دوم آنکه آیا امکان دارد در

۱ـ البته این نظر هیچگونه داوری درباره شعار «سرخ‌بودن بهتر از مرگ است» ندارد: و چیزی درباره اینکه در شرایط تجربی ممکن است چگونه باشد، و نیز نمی‌گوید نگهداری از کشور ممکن است که به معنی نابودی مردمان باشد.

2 - Hacha

صورت پیوستن، گذشته از تاثیر بر به حداکثر رساندن ثروت، بر دیگر ارزش‌ها و هدف‌ها نیز اثر معکوس بر جای نهد. برای مثال اگر بریتانیا به صورت بخشی از نظام سیاسی اروپای قاره‌ای درآید، ممکن است که رفتار و چگونگی کار پلیس انگلیس بسیار ناخوشایند تر قلمداد شود؛ ولی اگر بریتانیا خارج از جامعه بماند، باز هم سرانجام همراه با کاهش فراوان سطح زندگی جامعه، این موضوع می‌تواند روش مطمئن کنونی پلیس را به علت از هم گسیختگی روند شکیبایی و اعتدال اجتماعی، دگرگون سازد (و پلیس را به خشونت وادارد). در عمل دو پرسش پیش می‌آید ـ ایجاد انتخاب در میان هدف‌ها، و انتخاب راهی برای دستیابی به هدف‌ها.

به هر روی، جنبه نظری این مسئله باید روشن شود، یعنی «منافع ملی» مورد بحث، مربوط به مردم است و نه دولت؛ که این موضوعی انتزاعی است. ممکن است خدمت به هدف‌ها و ارزش‌های مردمان نیاز به ادغام کشور را ایجاب کند. هر چه باشد، کشور که مانند انسان نیست، و هیچگونه ویژگی اخلاقی ذاتی ندارد. فاقد شکوه و افتخار است و هیچ حق ذاتی برای بقای (به صورت کاملاً مستقل و جدا از سایر جهانیان) ندارد.

دو نظر دیگر را نیز باید بازگو کرد. نخست، گرچه از دیدگاه نظری، درک این نکته ضروری است که منافع ملی ممکن است نیاز به نابودی کشور را ایجاب کند. در دهه ۱۹۷۰ هنوز مردم جهان بر این باور بودند که هدف‌ها و ارزش‌های همگانی که خواهان تامین و حفظ آنها بودند، احتمالاً باز هم از راه دستگاه کشور و بقاء آن تامین می‌شود. دوم چنانچه منافع ملی نیاز به از میان برداشتن کشور را ایجاب کند سرانجام پیامدهایی را برای ارزش‌های درونی جامعه به بار خواهد آورد. امکان دارد این پیامدها چنان باشند که ارزش‌هایی را که جامعه به وسیله آنها شناخته و مشخص می‌شود در دیگر ارزش‌ها ادغام شوند و این ادغام از راه نفوذ و اثرگذاری متقابل صورت پذیرد. در چنین صورتی، جامعه جذب جامعه‌ای بزرگ تر خواهد شد. یعنی نه تنها کشور، بلکه خود جامعه (که ممکن است یک ملت باشد) تا زمانی ارزش دارد که در خدمت هدف‌های فرد باشد. این درست است که اگر جامعه‌ای در جامعه دیگر ادغام شود، زیان‌هایی به بار خواهد آمد. ولی بحث در این است که آیا زیان‌های منافع ملی ناشی از ادغام، کم تر از زیان‌های عدم ادغام است یا نه؟ در مورد چکسلواکی که به آن اشاره شد، مسئله در این است که

آیا بهتر بود که چک‌ها بمیرند و در جا تسلیم هیتلر نشوند، یا اینکه افراد چک سر تسلیم فرود آورده و تا اندازه‌ای به بقاء خود ادامه می‌دادند حتی اگر «چک بودن» ایشان و نسل‌های آینده کلاً و به تدریج نابود می‌شد؟ در سیاست، انتخاب عملی میان این دو روند دور می‌زند، زیرا گزینش هر یک از آنها پیامدهای ناگواری را پدید می‌آورد. از دیدگاه نظری نتیجه منطقی این بحث آن است که منافع ملی نه بر پایه ارزش‌های کشور (که چنین ارزش‌هایی را ندارد) ارزیابی شود؛ و نه برمبنای ارزش‌های جامعه؛ بلکه می‌باید معیار، ارزش‌های افراد درون جامعه باشد. معمولاً نگهداری و گسترش این ارزش‌ها از راه بقای کشور بهتر تامین می‌شوند. حتی احتمال بیشتر در آن است که این ارزش‌ها با ماندن ملت یا جامعه درون کشور بیشتر تامین شدنی هستند. ولی تصور این امکان دشوار نیست که کشور و ملت در یکان جدیدی ادغام شوند و سرانجام منافع ملی با ارزش‌های فردی پیوند یابند.(۱)

دشواری فلسفی این موضوع که آیا «منافع واقعی» در یک جامعه وجود دارد (با توجه به اینکه اعضای جامعه دارای ارزش‌ها و خواست‌های ناسازگاری هستند)، جنبه جهانی دارد.

گرچه بازیگران عمده صحنه روابط بین‌الملل، کشورها هستند، کردار آنها بایستی در خدمت خواست‌های افراد باشد، و افراد نیز در گروههای گوناگون و از جمله در گروه جهانی جای دارند. دشواریهای افلاطونی و هابزی در سطح بین‌المللی باز نمایان می‌شوند. و در صورتی که ادامه زندگی فرد در جامعه جهانی به نقطه حساسی برسد، لزوم تاسیس یک مرجع سیاسی جهانی با قدرت اجرایی انحصاری پدید می‌آید. احتمال بیشتری وجود دارد که نیاز به تامین امنیت فرد، حتی اگر کاملاً و دقیقاً راه حل هابز، وارد نباشد، دست کم انتقال و دگرگونی اساسی در زمینه وضعیت نزدیک به هرج و مرج کنونی، در روابط بین‌الملل پدید خواهد آمد. همچنین امکان دارد به حداکثر رساندن ثروت، نیاز به گونه‌ای از جامعه سیاسی یگانه داشته باشد تا کارآترین سازمان را در روندهای تولید، مبادله را پدید آورد. سرانجام باید گفت که شاید غنای کامل مراوده و درهم آمیختگی اجتماعی در چارچوب جامعه جهانی امکان‌پذیر شود. بنابراین،

۱ـ کسانی هم هستند که می‌گویند این موضوع برداشت مزبور را ذاتاً به بیهودگی می‌کشاند.

همه دشواری‌های کشمکش میان آرمان‌های افراد گروهها در سطحی جهانی نیز نمایان خواهد شد؛ ولی چنین سیاستی بایستی «منافع واقعی» افراد را تامین کند، البته نه تنها به عنوان اعضای گروه‌های درون جامعه، یا اعضاء ملت‌ها یا کشورها، بلکه به این دلیل که افراد به عنوان اعضای جامعه جهانی نیز به شمار آیند. یعنی ناظر آگاه ما بایستی دریابد که آیا منافع واقعی از راه برجا ماندن کشورها و جامعه‌ها (به همانگونه که هستند) تامین خواهد شد، یا اینکه کشورها و جامعه می‌باید دگرگون شوند، و در صورت لزوم، دگرگونی از چه راههایی بایستی صورت پذیرد.

بنابراین برداشتی که از منافع ملی وجود دارد، ناموفق است و رویهمرفته در این زمینه کمکی به حل موضوع نمی‌کند. منافع ملی معمولاً به مفهوم کشور بستگی دارد، و از اینرو هدف‌های تعیین شده، آنهایی هستند که از سوی دولت مطرح می‌شوند. این هدف‌ها باید در راستای یک گروه خاص از مردم باشد که افراد در چارچوب آن سازمان یافته، و معیارهای قضاوت روی اقدام‌های آن، بر چگونگی نگهداری، حفاظت و پیشبرد این هدف‌ها باشد. ولی اگر افراد، مورد نظر هستند، آنچه که هدف‌های منافع ملی توصیف می‌شوند، الزاماً تنها در قالب کشور جای نمی‌گیرند. در این صورت سیاست خارجی همچون یک رشته اقدام‌هایی که به وسیله بخش‌های گوناگون دولت یک کشور، در رابطه با کشورهای دیگری نیز که در صحنه بین‌المللی دست اندرکارند، به شمار می‌آید؛ و کشور دقیقاً به منظور پیشبرد و ادامه خواست‌های افراد وارد صحنه بین‌المللی می‌شود، معمولاً این خواست‌ها برای ارائه و پیشبردشان نیاز به کشور دارند، ولی ممکن است که خواست‌هایی هم باشند که ارضای آنها نیاز به تضعیف، از میان برداشتن، یا الغای خود کشور، و یا حتی ارزش‌های ویژه درونی جامعه، داشته باشد.

جمع‌بندی این بحث آن است که به‌کارگیری این مفهوم در مورد کشور، مساله حساسی را پیش می‌آورد. ولی اگر توجه به سوی روابط بین‌الملل خرد باشد (توجهی که با همان مساله حساس همراه خواهد بود) یک مفهوم هنجاری لازم می‌آید، تا توجه ما را به چشم اندازی گسترده و بلند مدت ـ و نه محدود و کوتاه مدت ـ جلب کند. این امر از دیدگاه تصمیم‌گیرندگان و از دیدگاه ناظران مطلوب می‌باشد. امکان دارد که اکنون واژه منافع ملی چنان از نظر جهانی جا افتاده باشد که حذف آن از فرهنگ روابط بین‌الملل به آسانی صورت نگیرد. ولی اگر دانشجو به

کاربرد آن ادامه دهد، بایستی از نقاط ضعف مفهومی آن نیز آگاه باشد، و همچنین از عدم امکان بکارگیری آن در زندگی راستین، و از درک نامناسبی که به اندیشه وی می‌دهد، آگاهی یابد. افزون بر این، حتی اگر «منافع واقعی» تصور پذیر بوده و وجود داشته باشد، هیچ تصمیم گیرنده دانش‌پژوهی در شرایط واقعی، و هیچ ناظری در آن وضع، نمی‌تواند دانش کامل و درست و لازم را برای شناخت آن دارا باشد. این به آن معنی نیست که امکان دارد این «درست» در نیاید (البته اگر وضع مناسبی وجود داشته باشد تا بتوان اقدام درستی به عمل آورد)، و صرفاً نتوان چنین اقدامی را چه در زمان وقوع و چه پس از آن، کاملاً درست خواند.

به هر روی، به رغم این دشواری‌های سخت درکاربرد این برداشت، باز هم می‌توان گفت که ممکن است عقیده منافع ملی به عنوان راهنمای سیاسی، در رابطه با مفهوم کلی و درازمدت و نیز در ارتباط با دسته‌بندی یا طبقه‌بندی اقدام‌های عملی، بی ارزش هم نباشد.(۱) شاید تصمیم‌گیرنده نتواند تشخیص دهد که موافقتنامه‌ای که ۵ درصد تخفیف تعرفه گمرکی برکره را در برابر ۳ درصد کاهش تعرفه کشور دیگر بر مارگارین می‌پذیرد، با منافع واقعی جامعه سازگار است یا نه؛ ولی بایستی در کار خود نسبت به مسئله کلی روابط بازرگانی به یاد داشته باشد که رفاه اقتصادی مردم کشورش را یکی از مهم ترین موضوع‌های مورد نظر خود به شمار آورده است. ممکن است چنین تصمیم‌گیرنده‌ای نتواند تشخیص دهد که تا چه اندازه در امور مربوطه رخنه کند تا قدرت خودرا نگهدارد، ولی شاید شرایط کلی راکه طی آن، کمابیش چنین اقدامی توجیه شده، بازشناسد. برای مثال با توجه به هدف‌های اعلام شده نازی‌ها، برونینگ (Brüning) در سال ۱۹۳۲ در آلمان می‌توانست کاملاً به یک رشته اقدام مهمتر داخلی و خارجی دست زند، تا خود را در قدرت نگهدارد، و در این مورد نسبت به بالدوین (Baldwin) در بریتانیای سال ۱۹۲۳ موقعیت بهتری داشت. ممکن است برای برداشت بهتر در شناسایی و گزینش هدف‌ها دسته‌بندی اقدام‌ها کمک خوبی باشد، گرچه این کار معمولاً چندان کمکی به تعیین اولویت‌ها در میان هدف‌ها و اقدام‌ها نمی‌کند. چکیده سخن آنکه، به نظر می‌رسد هدف‌ها معمولاً شامل بقای

۱ـ من درباره این عقیده مدیون دکتر مارگارت لسلی هستم که این موضوع را طی سمیناری در این مورد روشن ساخت.

کشور، به حداکثر رساندن ثروت، و نگهداری و گسترش ارزش‌ها می‌باشند. منافع ملی بر آن است که هدف‌های مزبور را در بر گیرد، ولی امکان دارد هدف‌های نخست و سوم (یعنی بقای کشور و نگهداری و گسترش ارزش‌ها) گهگاه با هدف دوم (یعنی به حداکثر رساندن ثروت) ناسازگار باشند. ذاتاً این امر را باید مربوط به منافع واقعی مردم دانست، و این منافع الزاماً در چارچوب کشور جای نمی‌گیرند. پذیرش موضوع منافع واقعی، دشوار است، ولی ممکن است ارزشی در این برداشت نهفته باشد که اندیشه را از دشواری‌های موجود به دور سازد، و آن را از دیدگاه دراز مدت و کلی بررسی کند. البته، حتی اگر بتوان آن را در چارچوب هنجارهای نظری بازگو کرد، نمی‌توان آن را در عمل بازشناخت، و نمی‌توان آن را همچون وسیله‌ای برای قضاوت بر تصمیم‌ها یا اقدام‌های ویژه، به کار گرفت. تصمیم گیرندگان کشور که ادعا می‌کنند که در راستای منافع ملی دست به اقدام می‌زنند، از این موضوع سوء برداشت می‌کنند، زیرا آگاهی کامل و لازم را برای اعتبار ادعای خود ندارند، و از اینرو جلوی چشم‌انداز مردمان خود و شاید چشم‌انداز شخص خودشان را نیز می‌گیرند.

۴

اثرگذاری بر تصمیم‌گیری
در سیاست خارجی

الف ـ جَوّ سیاسی داخلی

سیاست خارجی عبارت است از اقدام‌های برونمرزی که از سوی تصمیم‌گیرندگان کشور به منظور دستیابی به هدف‌های دراز مدت و کوتاه‌مدت صورت می‌پذیرد. هر اقدامی بنابر مقتضیات شناخته شدهٔ کشور که تصمیم‌گیرندگان بر پایه آن عمل می‌کنند، با محدودیت‌هایی روبرو می‌باشد. این محدودیت‌ها ناشی از جغرافیا، اقتصاد، جمعیت، ساختار سیاسی، فرهنگ و سنت‌ها، و وضع نظامی استراتژیکی می‌باشند. من این را جَو داخلی یا پیرامونگاه درونمرزی تصمیم‌گیرندگان می‌نامم. ولی هر اقدام با توجه به اقدام‌های یگان‌های دیگر صحنه بین‌المللی که به نوبه خود دچار محدودیت‌هایی هستند، نیز صورت می‌پذیرد. این را می‌توان قلمرو بین‌المللی تصمیم‌گیرندگان خواند. عامل‌هایی درون این قلمروها به کنش و واکنش دوسویه با همدیگر می‌پردازند، و هممورزیِ میان دو قلمرو مزبور نیز وجود دارد. تصمیمی‌گیرندگان وسیله‌های گوناگونی برای تلاش در راه دستیابی به هدف در اختیار دارند. چارچوب محدودیت‌های قلمروهای داخلی و بین‌المللی، تصمیم‌گیرندگان را وادار می‌سازد که وسیله‌های گوناگون موجود را بررسی و از میان آنها وسیله‌ای را برگزینند. همچنین گزینش هر وسیله تحت تأثیر فرایندها و چگونگی روندهای گزینش قرار می‌گیرد. این موضوع در این فصل و در سه فصل آینده به بررسی گذاشته می‌شود.

هدف‌های مورد نظر هر سیاست خارجی مهم ترین اثر و نفوذ منطقی را برآن سیاست دارند. همانگونه که دیدیم، معمولاً این هدف‌ها شامل امنیت (غالباً در کردار به معنی امنیت کشور است)، رفاه، و نگهداری یا گسترش و بالندگی ارزش‌ها می‌باشند. تلاش برای امنیت، تلاشی همیشگی و پیوسته است. همه سیاست‌های خارجی کشورها اساساً زیر تأثیر و نفوذ تأمین امنیت قرار دارند. برای مثال، در طی سه سده یا بیشتر، تصمیم‌گیرندگان فرانسه در صدد آن بودند که مرزهای خاوری و شمال خاوری فرانسه را به رود راین برسانند. فرانسه دارای مرزهای طبیعی، در شمال کانال انگلیس [مانش]، در باختر، اقیانوس اطلس، و در جنوب، کوههای پیرنه، دریای مدیترانه و کوههای آلپ بود، از اینرو مرز راین برای پادشاهانی که پس از سده‌های میانه بر فرانسهٔ تازه متحد شده فرمانروایی می‌کردند، اندیشه‌ای نو به شمار نمی‌آمد: در زمان رومی‌ها، تاسیتوس (Tacitus) و استرابو (Strabo) رود راین را مرز طبیعی و محدودهٔ نفوذ گال‌های رومی شده، به شمار آورده‌اند. میان بخش شمالی راین با پاریس هیچگونه سد قابل دفاع طبیعی وجود ندارد، و از اینرو گمان می‌رفت که امنیت فرانسه در آن است که به مرزهای راین دست یابد. این رهنمودی اساسی در جنگ‌ها و برنامه‌های لوئی چهاردهم بود، که سیاست‌های ناپلئون، لوئی فیلیپ و ناپلئون سوم را نیز در برگرفت، و به گونه‌ای مبهم در سال‌های ۱۹۱۹ و ۱۹۴۵ یعنی پس از دو جنگ جهانی هم نمودار شد. تلاش برای امنیت، موضوعی اساسی است.(۱)

برای مثال، برای برخی از کشورها، مانند سویس، امنیت تنها شامل دفاع از سرزمین خود.

۱ـ من اصطلاح مرز طبیعی، را به کار برده‌ام. برای جغرافی دان چنین چیزی وجود ندارد. سیمای جغرافیایی چیزی طبیعی، در بر ندارد. این موضوع تنها در اثر فعالیت بشر در رابطه با جغرافیا، برای ما با اهمیت جلوه‌گر می‌شود. رودخانه‌ها، رشته کوهها، یا دریاها می‌توانند همچون سد یا نیروی متحد کننده‌ای نیز عمل کنند. پیش از سال ۱۴۹۲ اقیانوس اطلس چنان مانع مهیبی بود که هیچکس (یا تقریباً هیچکس) نمی‌توانست از آن گذر کرده و به آنسوی آن برسد: هم اکنون کسانی هستند که این اقیانوس را مرکز جامعه اتلانتیک به شمار می‌آورند. پس از سال ۱۹۴۵ رود اودر (Oder) شاهرگ اصلی آلمان خاوری بود که زندگی بیشتر مردمان در آن بخش از آلمان به آن رود وابستگی داشت: اکنون مرز و مانعی روانی و واقعی میان آلمان و لهستان است. به هر روی اگر برای جغرافی دان چنین مرز طبیعی وجود ندارد، برای دانشجویان روابط بین‌الملل تا زمانی که تصمیم‌گیرندگان بر چنین اندیشه‌ای هستند، وجود دارد. از آنجا که تصمیم‌گیرندگان فرانسوی جنگیدند تا مرزهای فرانسه را به راین رسانند و آن را مرز طبیعی فرانسه به شمار آورند، در روابط بین‌الملل چنین اصطلاحی پدید آمد. نگاه کنید به زیر نویس بخش ۷.

می‌باشد. برای دیگران امنیت شامل منافع برونمرزی نیز می‌شود، و چنین می‌اندیشند که امنیت برونمرزی برای بقای کشور و رفاه مردمان آن جنبه حیاتی دارد. پیش از سال ۱۹۳۹ نگهداری از نظام ارتباطاتی سلطنتی بریتانیا، از نظر تصمیم‌گیرندگان آن، امری حیاتی به شمار می‌آمد (من شخصاً هیچگونه قضاوتی نسبت به درستی یا نادرستی این نظر ندارم). در این راستا، بریتانیا ناگزیر بود که نیروی دریایی خود را با اندازه و مقدار و ترکیب معینی ترتیب داده و از آن نگهداری کند؛ و این موضوع پیامدهای ژرفی بر روابط بریتانیا با آمریکا، ژاپن، فرانسه، ایتالیا و آلمان برجای نهاد.(۱)

همچنین این موضوع بریتانیا را ملزم به داشتن پایگاهها و ایستگاههای سوختیگری در سراسر جهان می‌کرد، و این پایگاهها و ایستگاهها می‌بایستی در سرزمین‌هایی که به گونه‌ای مطمئن از سوی بریتانیا کنترل می‌شدند، قرار می‌گرفتند. یعنی در مستعمرات یا مستعمره‌های پیشین (مالت، جبل الطارق، عدن، سیمونزتاون(۲)، ترینکومالی،(۳) سنگاپور، هنگ کنگ)، و یا در منطقهٔ تحت نفوذ (سوئز). می‌توان گفت که مستعمره‌ها لازم بودند تا پایگاهها امنیت داشته باشند: و تا اندازه‌ای پایگاهها لازم به شمار می‌آمدند که از ارتباط با مستعمرات محافظت کنند. البته دلیل‌های دیگری برای هردو موضوع مزبور وجود داشت، ولی دلیل امنیتی پیوسته مطرح و مورد نظر بود.

همچنین ممکن است هدف اساسیِ به حداکثر رساندن رفاه، نفوذ مهمی بر سیاست داشته باشد. امروزه هیچ کشوری، دست کم با توجه به مفهوم سیاسی، خودکفا و از دیدگاه اقتصادی کاملاً مستقل نمی‌باشد. خودکفایی جز در چارچوب آرمان‌های ساکنان یک کشور یا منطقه، هیچ معنی ندارد. هر کشوری از این نظر می‌تواند خودکفا باشد که نیازمندی‌های مردمان خود را در سطح معینی از زندگی تأمین کند، حتی اگر این تأمین زندگی بسیار ساده و بدوی باشد. ولی از دیدگاه سیاسی زمانی یک کشور خودکفا خوانده می‌شود که بتواند تنها با بکارگیری منابع

1- S.Roskill, ***Naval Policy Between the Wars,*** (Collins, 1968), passim, but particularly pp. 83-4.

۲ـ Simonstown بندری در افریقای جنوبی ـ م.　　۳ـ Trincomalee بندری در سیلان (سریلانکا) ـ م.

خود نیازمندی‌ها و خواست‌های مردمان خود را برآورد ـ که برای مثال، شامل درخواست بهره‌گیری از منابع که در نتیجه خواست مردم برای داشتن امنیت پدید می‌آید. از آنجا که هیچ کس احساس امنیت کامل نمی‌کند، زیرا که آرمان‌ها و چشمداشت‌ها، با فرصت‌ها و وسیله‌های برآوردن آنها بالا می‌روند (تا آنجا که یک خانم خانه دار دریابد، هزینه‌ها بیش از درآمد[ها] هستند)، و از آنجا که هیچ کشوری دارای منابع و توان نامحدود عرضهٔ همه کالاهای مادی نیست، از دیدگاه سیاسی هیچ کشوری خودکفا نمی‌باشد. البته برخی از کشورها بیشتر از دیگران خودکفا هستند. ولی به هر روی کمبودها وجود دارند، مانند کمبود مواد خوراکی، بازارها، یا سرمایه، یا مهارت‌های فنی، که سیاست خارجی می‌کوشد تا اینگونه کمبودها را بر طرف سازد. کمبود سرمایه و مهارت‌های فنی دامنگیر کشورهای توسعه نیافته یا روبه رشد می‌باشد، و قراردادهایی که برای تأمین این گونه کمبودها طرح و تصویب و امضا می‌شوند، ممکن است که آزادی عمل دولت را محدود سازند. کمبود خوراک، مواد یا بازار، بیشتر دامنگیر کشورهای پیشرفته بوده، و امکان دارد که سیاست‌هایی برای بهبود این کمبودها به کار گرفته شوند که به صورت قرادادهای بازرگانی، استعماری یا تصرف و الحاق سرزمین‌های دیگر در آیند. در هر صورت خواست به حداکثر رساندن ثروت، اثری بسیار مهم بر سیاستگذاری دارد.

سوم، خواست نگهداری و گسترش و ارتقاء ارزش‌ها از جمله هدف‌های اساسی است. مثال‌هایی در فصل گذشته درباره ارزش‌ها آوردیم، که برآوردن آنها نیاز به تلاش برونمرزی دارد: این ارزش‌ها همچنین شامل ارزش‌های بلشوک‌ها، نازی‌ها، فاشیست‌ها، و آرمان پیروان ویلسون دربارهٔ حق تعیین سرنوشت می‌شدند.[1] غالباً ضد استعمارگرایی و ملی‌گرایی دو دسته دیگر از ارزش‌ها را در بردارند که خواهان دگرگونی خارجی هستند. به هر روی، امکان دارد که ارزش‌های برخی از کشورها، تصمیم‌گیرندگان آنها را تشویق کنند که تلاش بیشتری برای حفظ آنچه که هست به عمل آورند؛ و ممکن است که ارزش‌ها اثر فراوانی بر روش‌هایی را که در صدد دگرگونی یا حفظ وضع موجود هستند، به اجرا نهند و این کار را از راه گفتگو و مذاکره، فشارهای آشتی

۱ـ به فصل ۳ نگاه کنید.

جویانه، براندازی، یا اقدام نظامی مستقیم انجام دهند.

پیروی از دگرگونی راه چگونگی طبقه بندی سیاست‌های خارجی را نشان می‌دهد. امکان دارد که سیاست با بازنگری و تجدید نظر خواهی همراه باشد، یعنی هدف تصمیم‌گیرندگان ایجاد دگرگونی در روابط میان بازیگران صحنه بین‌المللی، یا دگرگونی در خود بازیگران باشد؛ و یا برعکس، تصمیم‌گیرندگان مخالف بازنگری بوده و با آنچه که هست موافق و نیز از شمار و چگونگی بازیگران [صحنه بین‌المللی] و روابط میان آنها خرسند باشند. البته باید گفت که هیچگونه ترتیب و چارچوبی در صحنه روابط بین‌الملل برای همیشه ثابت و یکنواخت نمی‌ماند، و از اینرو وضع موجود هرگز نمی‌تواند دقیقا حفظ شود؛ وکم‌تر سیاستمداری به دنبال چنین دیدگاهی است (این دیدگاه را غالباً به مترنیخ نسبت می‌دادند و او را به داشتن چنین نظری متهم می‌کردند. وی از سال ۱۸۱۵ دقیقاً چنین دیدگاهی را دنبال کرد ولی اقدام مزبور نمی‌توانست موفقیت آمیز باشد). همچنین بیشتر تصمیم‌گیرندگان، هنگامی که مزیتی در دگرگونی می‌یابند، می‌کوشند که دگرگونی‌های محدودی پدید آورند. ولی لازم است فرق میان سیاست لوئی پانزدهم و لوئی شانزدهم در فرانسه را که تنها آمادهٔ انجام پیشرفت‌های ممکن در محدوده معینی بودند به نحوی که اصل نظام حفظ شود از یک سو، و سیاست‌های دانتون (Danton) و روبسپیر(Robespierre) در هیأت مدیره (دیرکتوار)، و نیز ناپلئون که خواهان دگرگونی کامل اوضاع در اروپا بودند از سوی دیگر، دریابیم. آیا سیاست‌های کنونی آمریکا یا شوروی اساساً تجدید نظر خواهانه‌اند یا ضد تجدید نظر خواهانه؟ این مسئله پژوهشی مهم و سازنده را به دنبال می‌آورد، ولی پاسخ آن ممکن است به آنگونه که به نظر می‌آید، روشن نباشد.

دو تفسیر کلی دیگر نیز بایستی دربارهٔ اثر هدف‌ها بر سیاست‌های خارجی بازگو شوند. نخست آنکه امکان دارد سیاست خارجی به منظورهای دیگری غیر از آنچه که در ظاهر گفته می‌شود، به اجرا در آید. بهره‌گیری از سیاست خارجی برای تقویت وضع سیاسی داخلی از سوی برخی از رهبران به اندازه کافی برای ماشناخته شده است؛ از آن جمله‌اند اقدام‌هایی، مانند: سوکارنو برای منحرف ساختن توجه همگان از دشواری‌های شدید اقتصادی و اجتماعی داخلی

در اندونزی و سیاست رویارویی[1] با مالزی؛ و نیز سفرهایی مانند سفرهای هارولد مک میلن به مسکو برای اینکه خود را به صورت دولتمرد شایسته صحنه بین‌الملل در آورد. همچنین امکان دارد که سیاست خارجی تا اندازه‌ای برای منظورهایی اساسی‌تر اتخاذ شود: یکی از بحث‌هایی که به سود طرفداران ورود بریتانیا به جامعه اقتصادی اروپا عنوان شد، آن بود که مردم بریتانیا تنها در اثر رقابت تکان خورده و از بسیاری از خیال‌های خود بیرون خواهند آمد، مانند: فلسفهٔ حق کاملا" با من است، کردار محدودگرایانه، بی علاقگی، خواست انگلیسی‌ها به دریافت حداکثر و پرداخت حداقل، ورشک ورزی آنها ـ و نیز بیرون آمدن از سسستی. به سخنی دیگر اگر این نابسامانی‌ها درمان نشوند، به آن روش زندگی که بیشتر بریتانیایی‌ها آن را می‌ستایند، پایان داده می‌شود. من به درستی یا نادرستی این تشخیص، و نسخه درمانی آن کاری ندارم: من این را به عنوان نمونه یک سیاست خارجی بازگو می‌کنم که به‌گونه‌ای غیر مستقیم به نتیجه‌ها و آرمان ها می‌نگرد.

در نتیجه از همین جا دومین نکتهٔ کلی را باید به خاطر سپرد، یعنی تشخیص میان آرمان‌های کوتاه‌مدت و هدف‌های دراز مدت. در یک جهان آرمانی همهٔ تصمیم‌هایی که درباره هدف‌های کوتاه‌مدت گرفته می‌شوند، باید با همدیگر و نیز با هدف‌های دراز مدت سازگار باشند. غالباً در جهان واقعی هیچیک از این آرزوها برآورده شدنی نیستند. هدف‌های کوتاه‌مدت، غالبا با همدیگر ناسازگار بوده و در جایی که ناسازگار باشند، تصمیم‌ها در چارچوبی سازگار، اگر نگوییم ناممکن است، کاری بس دشوار می‌باشد. و حتی اگر بتوان تصمیم‌ها را در چارچوبی سازگار حفظ کرد، احتمال سازگاری هدف‌ها در چارچوب دراز مدت کمتر است، زیرا فشارهای آنی مانع از آن می‌شوند که بتوان درباره هدفهای دراز مدت اندیشید، دیگر اینکه هیچگاه نمی‌توان اثر تصمیم‌ها را دقیقاً محاسبه کرد، چون در دراز مدت اثر آنها توسط اقدام‌های دیگران و اقدام‌های بعدی تصمیم‌گیرندگان کشور بررسی و تعدیل خواهد شد. بنابراین هیچگاه نباید چینن فرض کرد که یک تصمیم دربارهٔ هدف کوتاه‌مدت، به طور انداموار بستگی به یک هدف

1- Confrontation

درازمدت دارد: غالباً چنین نبوده و چنین نیز نخواهد بود، گاه این کار پیشداوری مستقیمی دربارهٔ دستیابی به هدف دراز مدت است. سیاست آرام سازی [هیتلر] دولت‌های روی کار آمده در بریتانیا از سال ۱۹۳۱ به بعد، به آرمان‌های پیاپی کوتاه‌مدت از طریق حل مسئله‌های موجود، بی‌آنکه انگلیس را درگیر در جنگ کند، دست یافت؛ ولی تنها به این قیمت که این کشور را بعدها در جنگی درازتر و پرآسیب تر گرفتار کرد؛ که اثرهای ناگوار و ژرفی بر موقعیت بین‌المللی، اقتصاد، و همبستگی اجتماعی داخلی آن برجای نهاد. به هدف‌های دراز مدت از راه تصمیم‌گیری در زمینه هدف‌های کوتاه‌مدت، آسیب وارد شد و بیشتر مردمان بریتانیا، و بخش مهمی از نخبگان آگاه آن کشور، در آن زمان گمان می‌بردند که حق با خودشان است و درست می‌اندیشند.

بنابراین، سیاست فراگردی دارد. مهم ترین محدودیت بر تصمیم‌گیری‌ها همانا تصمیم‌گیری‌های گذشته است.[۱] امکان دارد که یک تصمیم‌گیری مختصر، چنانچه منظور سیاست اصلی رهانشود، منجر به تصمیم‌گیری‌های بعدی شود. روزولت در سال ۱۹۳۹ فکر می‌کرد که شکست انگلیس و فرانسه از آلمان در راستای منافع ملی آمریکا نمی‌باشد. از اینرو در نوامبر ۱۹۳۹ کنگره را تشویق کرد تا در قانون بیطرفی[۲] بازنگری کند، تا آمریکاییان بتوانند به انگلیس و فرانسه جنگ‌افزار بفروشند، البته به شرط اینکه پیش از حمل اسلحه بهای آن را دریافت کنند، و جنگ افزارهای فروخته شده با کشتی‌های انگلیسی یا فرانسوی حمل شوند. در سپتامبر ۱۹۴۰ با توجه به نیاز انگلیس به ناوشکن، در برابر نیروی زیر دریایی آلمان (که آسیب فراوان به اسلحه‌هایی که از سوی واشنگتن برای دفاع بریتانیا فرستاده می‌شد، وارد می‌آورد)، روزولت موافقت کرد که پنجاه ناوشکن کهنه را در برابر دریافت حق اجاره‌کردن پایگاه‌هایی در سرزمین‌های بریتانیا درکارائیب به آن کشور دهد. بریتانیا در نوامبر ۱۹۴۰ از نظر ارزی نزدیک به ورشکستگی بود، در نتیجه این درخواست آمریکا نسبت اجاره پایگاه، مایه ادامه حمل جنگ

۱ـ نخستین اقدام پرزیدنت جان کندی در نخستین روز از هفت روز سال ۱۹۶۲، پیش از اینکه اعلام کند که شوروی موشک‌های خود را در کوبا نصب کرده، آن بود که نسخه‌هایی از همهٔ اعلامیه‌های پیشین خود را دربارهٔ کوبا گرفته و بار دیگر بررسی کند (نگاه کنید به:
T.C.Sorensen. ***Decision- making in the White House***, Columbia University Press paperback, 1964, p. 34).

2- Neutrality Act

افزار برای بریتانیا می‌شد، و برای اینکه این کشور با شکست روبرو نشود، روزولت کنگره را تشویق کرد که قانون وام و اجاره[1] را به تصویب برساند، تا بریتانیا بتواند بی آنکه دلار بپردازد، جنگ افزار دریافت دارد. افزایش تلفات کشتی‌های حامل جنگ افزار در تابستان ۱۹۴۱ سبب شد که حمل و نقل اسلحه با کشتی‌های آمریکایی صورت گیرد، و انتقامجویی آلمان مایه آن شد که کشتی‌های بازرگانی آمریکا نیز مسلح شوند، و سرانجام نیز دستور داده شد که در جا به زیردریایی‌های آلمان شلیک کنند. بنابراین آمریکا در حقیقت دو ماه پیش از رویداد پرل هاربر وارد جنگ شده، و علیه آلمان و ایتالیا اعلام جنگ داد: هریک از تصمیم‌گیری‌ها موجب همان نتیجه‌ای شد که در پایان به دست آمد هرچند بیدرنگ موجب جنگ میان دو طرف نشدند، ولی ناآرامی میان آنها از نوامبر ۱۹۳۹ در نتیجه بازنگری در قانون بیطرفی پدید آمد، و اگر هم این سیاست ناشی از آن تصمیم‌گیری بود، دیگر امکان رها کردن آن وجود نداشت.[2]

اثر تصمیم‌های گذشته، و واکنش‌های دیگران نسبت به آنها، محدودیت‌هایی را نسبت به سیاست‌های ممکن اعمال می‌کند، که تنها می‌توان آنها را از راه ترک سیاست‌هایی که پیش از آن خردمندانه به شمار آمده‌اند، برطرف ساخت، و در این راه امکان دارد که منابع قابل توجهی هزینه شود. درگیری آمریکا در ویتنام بهترین تصویر را در این باره به دست می‌دهد. این موضوع نیاز به طبقه بندی اثرها و نفوذهای وارده بر روش‌هایی دارد که از پیشتر محدودیت‌هایی را بر

1- Land- Lease Act

۲ـ در نتیجه «هیأت مشترک ارزیابی آمریکا برای تعیین کل نیازمندی‌های تولید» در ۱۱ سپتامبر ۱۹۴۱ پدید آمد: ... انگلیس ... دفاع آن بستگی به امنیت ارتباطات دریایی دارد. ارتباطات دریایی در صورتی می‌توانست برای پشتیبانی و محافظت انگلیس ادامه کار دهد که تلفات و آسیب‌های وارده از راه تقویت نیروهای دریایی و هوایی در جزیره انگلیس، ایسلند، و بخش مرکزی و خاوری اقیانوس اطلس، کاهش می‌یافت. تا تلفات کشتی‌های بازرگانی انگلیس به مقدار فراوانی کاهش نمی‌یافت... به عقیده هیأت مشترک، مقاومت انگلیس نمی‌تواند برای مدت نامحدودی ادامه یابد، مهم نبود که چه امتیاز صنعتی از سوی آمریکا ارائه می‌شد. بنابراین تقویت بیدرنگ و مؤثر نیروهای بریتانیا در اقیانوس اطلس وسیله نیروی دریایی و هوای آمریکا، و نیز افزایش ظرفیت کشتی‌های باربری لازم بود تا انگلیس بتواند به جنگ ادامه دهد. این نیروها را می‌بایستی نفرات آمریکایی به گردش در می‌آوردند، زیرا همگی افراد ذخیره بریتانیایی عملاً به جبهه اروپا فرستاده شده بودند، نقل شده از:

Robert E. Sherwood, The White House Papers of Harry L. Hopkins (Eyre & Spottiswoode , 1948), p.420.

سیاست احتمالی بار می‌کنند، و نیز آندسته عاملهایی که در آغاز مایهٔ اتخاذ سیاست‌ها می‌شوند. تصمیم‌های سیاسی پیشین در طبقه بندی مذکور مهم‌ترین نفوذ و اثر را دارا بوده‌اند، و بخش مهمی از عامل‌های جغرافیایی، اقتصادی، جمعیتی و استراتژیکی یک کشور را در بر می‌گیرند. احتمالاً" هدف‌ها، ارزش‌ها و ایدئولوژی‌ها عمدتاً همچون انگیزشی در راه اتخاذ سیاست‌های ویژه به کار می‌افتند. این دسته بندی کامل نیست، زیرا امکان دارد که هر نفوذی در شرایط متفاوت، به گونه‌ای دیگر عمل کند؛ ولی باز هم تشخیص تحلیلگرانه آن سودمند است، چون یک پرسش کلی را به بار می‌آورد که پاسخ به آن از اهمیت برخوردار می‌باشد.

در میان نخستین اثرات محدود کننده بر سیاست، از دیرباز جغرافیا را بسیار با اهمیت تلقی کرده‌اند. برخی از جغرافی دانان موضع نزدیک به جبرگرایی،[1] را اتخاذ کرده‌اند، که طی آن همه فعالیت‌های مردمان را بی چون و چرا ناشی از وضع جغرافیایی انسان می‌دانند.[2] جغرافی دانان و دانشمندان علوم سیاسی جدیدتر براین باورند که جغرافیا به تنهایی هیچگونه اثری ندارد: جغرافیا اجازه فعالیت داده و یا از آن جلوگیری می‌کند، ولی نمی‌تواند بر رفتار مردم و تصمیم‌گیری مستقل انسان درباره بهره برداری یا عدم بهره‌برداری از امکانات، اثر گذارد.[3] این موضوع را نمی‌توان انکار کرد که موانع جغرافیایی بر سرراه مردم غالباً چنین برداشتی را در انسان ها پدید می‌آورد که گمان می‌برند که ارزش تلاش برای از میان برداشتن آن‌ها را ندارد. از اینرو از نظر کلی، عرض‌های بسیار سرد و بسیار گرم جغرافیایی مانند قطب یا استوا مانع‌های ترسناکی در سر راه وجود و فعالیت انسان به نظر می‌آیند، و از آنجا که سرزمین‌های نیم کره جنوبی (آفریقا،

1- Near-determinist

۲ـ برای مثال نگاه کنید به:

E.C.Semple, ***Influences of Geographic Enrvironment***(Holt, 1911),

و به ویژه به:

Ellsworth Huntington, ***Civilization and Climate*** (Yale University Press, 1915), and ***World Power and Evolution*** (Yale University Press, 1919).

۳ـ برای بررسی بحث کامل درباره این موضوع، نگاه کنید به:

H. and M. Sprout, ***The Ecological Perspective on Human Affairs.*** (Princeton University Press, 1965).

آمریکای جنوبی، استرالیا، جنوبگان) عمدتاً منطقه گرمسیری یا قطبی هستند، و بقیه سرزمین‌های آنها کویری می‌باشند، بخش عمده جمعیت جهان در نیم کُره شمالی تمرکز یافته‌اند؛ و در نتیجه این بخش از کرهٔ زمین مرکز عمده سیاست جهانی بوده است. لازم به یادآوری است که منطقه قطب شمال (شمالگان) که روسیه و آلاسکا در نزدیکی آن قرار دارند، اهمیت استراتژیکی مهمی دارد، در حالی که منطقه قطب جنوب که از منطقه‌های اصلی کشمکش جهانی به دوراست، در دسامبر ۱۹۵۹ طی قرادادی بین‌المللی (که همانند آن به ندرت یافت می‌شود) برای همکاری و فعالیت تعیین شد. این قرارداد را آمریکا و شوروی هردو امضاء کردند.

احتمالاً درست است که بگوییم (تا آنجا که مربوط به تصمیم‌گیری می‌شود) عامل‌های جغرافیایی پیرامون انسان تا آنجا مهم هستند که انسان آنها را مهم به شمار آورد، و بر پایه آنها دست به واکنش زند؛ کمابیش این عامل‌های جغرافیایی در گذشته در میان مهم‌ترین عامل‌های تصمیم‌گیری سیاست خارجی قلمداد شده‌اند. تصمیم‌گیرندگان به این واقعیت‌های کشور خود می‌نگرند: گستره و موقعیت جغرافیایی کشور که با پستی و بلندی‌های معینی مشخص شده، و آب و هوایی معین داشته، و دارای منابع طبیعی معینی است. هریک از این‌ها بر سیاست خارجی اثر می‌گذارد.

«بزرگ تر همیشه کوچک تر را می‌زند». اینکه مساحت زیاد کشوریک مزیت است یا یک نقص، بستگی به چگونگی بهره‌گیری ساکنان کشور از تسهیلات وسعت سرزمین دارد. دولت شوروی که جانشین امپراتوری روسیه تزاری، گسترده‌ترین کشور جهان بود، که یک ششم خشکی‌های کره زمین را در اختیار گرفته بود. به خاطر وسعت آن با نروژ، فنلاند، لهستان، چکسلواکی، رومانی، ترکیه، ایران، افغانستان، چین و مغولستان مرزهای مشترک زمینی داشت، و دارای فاصله دریایی نزدیکی با سوئد، آلمان، بلغارستان، ژاپن و آمریکا (آلاسکا) بود. معمولاً پراکندگی فراوان منافع، مایه ضعف در رابطه با منافع معین می‌شود. بریتانیا در سال ۱۹۳۹ به هیچ روی نمی‌توانست به گونه‌ای مؤثر از منافع مهم خود در خاور دور در برابر ژاپن دفاع کند، زیرا با تهدیدهای دیگر از سوی آلمان در اروپا روبرو بود. تزارهای روسیه کوشیدند که با توجه به مسئلهٔ منافع پراکنده نخست در یک منطقه، تمرکز کنند و در صورت شکست، فشار را بر جایی

دیگر وارد کنند. از اینرو سیاست فشار به سوی غرب و دریای سیاه که با شکست در جنگ کریمه در ۱۸۵۰ روبرو شد، ساخت راه آهن سراسری سیبری را به دنبال آورد، و فشار به سوی خاور سرانجام به شکست از ژاپن در ۵-۱۹۰۴ انجامید. و این موضوع به نوبه خود منجر به فشار جدید در بالکان و تجدید کشمکش با [امپراتوری] اتریش هنگری شد، که این امر یکی از علت‌های جنگ جهانی اول است. چنین تاکتیک‌هایی کاملاً برون از سیاست خارجی شوروی از سال ۱۹۱۷ نبوده‌اند، و ادامه اهمیت منافع پراکنده که ناشی از گُستره بزرگ [آن کشور] بود، این حقیقت را نمایان ساخت. نخستین نگرانی استالین در مذاکره برای پیمان عدم تعرض با آلمان در اوت ۱۹۳۹ آن بود که آیا چنین پیمانی امکان کاهش دشمنی ژاپن نسبت به شوروی را فراهم می‌آورد یا نه.[۱]

گستره کشور کاربردی اساسی در استراتژی دارد. شوروی مرزهای بسیار بسیار دور و درازی برای دفاع دارد؛ و با اینکه بسیاری از این مرزها در گذشته عملاً به واسطه وجود شمالگان، زمین‌های خالی از انسان و کوهستان‌های جنوب، قابل دسترسی نبوده‌اند، با اینهمه مسائل استراتژیکی آن بسیار زیاد و حاد می‌باشند. تمرکز نیروهای لازم برای اقدام دفاعی می‌تواند تنها از راه پذیرفتن خطر تهی سازی دیگر منطقه‌ها صورت گیرد، و فاصله‌های بسیار دور و ارتباطات ضعیف، خطرهای نقل و انتقال سریع نیروها را افزایش داده و آن را بسی دشوار می‌سازد. تنها نیروی انسانی بزرگ روسیه می‌تواند تا اندازه‌ای جبران این دشواری‌ها را بکند.

ولی گستره کشور می‌تواند از دیدگاه استراتژیکی به ویژه در دوران اتم منبعی برای توانمندی بسیار باشد. اگر ژاپنی‌ها به اندیشه ایجاد جنگ افزارهای هسته‌ای بازدارنده افتند، این کار آنها، از اعتبار [استراتژیکی] محدودی برخوردار خواهد شد، زیرا ژاپن سرزمینی است کوچک و جمعیت آن در تعداد معینی از منطقه‌های حیاتی تمرکز شدید دارند، و این موضوع به معنی آن است که ژاپن در برابر حمله اتمی بسیار آسیب پذیر می‌باشد. ژاپن نمی‌تواند به تهدید

۱ـ نگاه کنید به:

Documents on German Foreign Policy, ser. D. vii (HMSO, 1956), p.225.

اتمی علیه هر رقیبی که دارای توان ضربتی دوم[۱] باشد، تکیه کند، زیرا واکنش حریف مایه نابودی اجتماع ژاپن و مرگ اکثریت ژاپنی‌ها خواهد شد. از سوی دیگر شوروی می‌تواند صنعت‌ها و جمعیت خود را در سرزمین‌های گسترده خود پراکنده سازد، و از اینرو تنها در صورتی به نابودی کشانده می‌شود که مورد حمله بسیار بزرگ تری قرار گیرد. این مزیت گستردگی سرزمین در شرایط استراتژیکی امروزی همسان مزیتی است که روسیه به طور سنتی از آن بهره گرفته؛ یعنی کشاندن دشمن در عمق خاک خود، تا به این ترتیب راه‌های ارتباطی دشمن را طولانی کرده و آن را در برابر شرایط جوی سخت و ناسازگار قرار دهد. هم ناپلئون و هم هیتلر از مؤثر بودن این استراتژی به زانو درآمدند.

منابع فراوان، در صورتیکه جمعیت [کشور] بتواند از آن بهره‌برداری کند، با اهمیت می‌باشد، و احتمال دارد یک کشور بزرگ بیشتر از گوناگونی منابع برخوردار باشد. با اینهمه امکان دارد که نمونه‌هایی یافت شوند که چنین نباشند، گروئنلند یک مثال خوب است. البته عکس این موضوع نیز درست است، یک کشور کوچک تنها می‌تواند منابع محدودی داشته باشد. یک کشور بزرگ احتمالاً بیش از یک کشور کوچک می‌تواند جمعیت بزرگی را تأمین کند. سرانجام باید گفت که وسعت کشور دشواریهای سیاسی را نیز پدید می‌آورد: تا پیش از ساخت وسائل ارتباطی و حمل و نقل جدید، (و حتی هنوزهم تا اندازه‌ای) مساحت کشور، دشواری‌های سیاسی سازمانی و اداری پدید آورده که پیامدهایی را برای ساختار سیاسی، و کارایی تصمیم‌گیری سیاسی به بار می‌آورد. باز هم باید گفت که امپراتوری تزار، و تا اندازه‌ای کم‌تر اتحاد شوروی، بهترین نمونه مورد نظر در این زمینه هستند.

بحث درباره نخستین جنبه از نخستین عامل جَو تصمیم‌گیری درونمرزی به روشنی نشان می‌دهد که این موضوع به همه عامل‌های آن قلمرو مربوط می‌شود. گرچه به منظور بررسی و تحلیلگری بهتر است که هریک از عامل‌ها را جدا ساخته اثر یکایک آنها بر تصمیم‌گیری سیاست خارجی وارسی کرد، ولی هیچیک ازآنها در عمل جدا از دیگران نمی‌باشد. همه این عامل‌ها با

۱ـ یعنی حتی بعد از وارد آمدن نخستین حملهٔ بزرگ اتمی، بتواند حمله اتمی تلافی جویانه‌ای را انجام دهد.

هم پیوستگی دارند. از اینرو امکان ندارد که درباره گستره کشور به گونه‌ای مجزا سخن بگوییم، بی آنکه رابطه کلی آن را با فعالیت انسان و به ویژه با توجه به سنجه‌های دیپلماتیک، یعنی طرح‌ریزی استراتژیکی، پیشرفت فنی و تکنولوژیکی، منابع قابل بهره‌برداری یا غیر قابل بهره‌برداری، شمار جمعیت و میزان مهارت آنها، و ساختار و روندهای سیاسی، در نظر بگیریم. بحث درباره هریک از این عامل‌ها، به نوبه خود به دیگر عامل‌ها کشانده می‌شود؛ دانشجو و نیز سیاستمدار باید همیشه به خاطر داشته باشد که همه عامل‌های اثرگذارنده بر سیاست به همدیگر وابستگی داشته، و حذف یا درک نادرست هریک از آنها، تحلیلگری یا اقدام را کاملاً دچار اشتباه می‌سازد، حتی اگر اثرهای همه عامل‌ها دقیقاً ارزیابی و محاسبه شده باشند. آوردن مثال در این زمینه دشوار است زیرا غالباً ارزیابی نادرست، یا حذف بیش از یک اثرگذارنده سبب می‌شود که اقدام به عمل آمده نتیجهٔ دلخواه را نداشته باشد. نمونهٔ این موضوع تشویق دولت یوگسلاوی از سوی هیتلر برای موافقت با پیمان سه جانبه [Tripartite Pact] در مارس ۱۹۴۱ می‌باشد، که احتمالاً هیتلر می‌توانست به تمامی هدف‌های مورد نظر خویش دست یابد ولی چون رهبران صرب نمی‌خواستند دیکتاتوری شاهزاده پل و دولت او را تحمل کنند، هیتلر به هدفش نرسید. این رهبران از پیشتر زمینه کودتای ۲۷ مارس را فراهم آوردند که موجب سرنگونی پل و نیز، و پیمان سه جانبه نیز شد. این موضوع که ناشی از ناخشنودی عامل درونی یوگسلاوی بود، سبب شد که برنامه‌های هیتلر کاملاً دگرگون شود، و نیز احتمالاً اثر مهمی بر سراسر روند جنگ جهانی دوم برجای نهاد، زیرا حمله به یوگسلاوی که هیتلر آن را لازم می‌دانست، سبب شد که حمله به شوروی شش هفته به تأخیر افتد، و در نتیجه پیش از آنکه نازی‌ها بتوانند به مسکو برسند. زمستان آنها را فلج کرد.

دوم آنکه، سیاست خارجی بیشتر زیر تأثیر برداشت تصمیم‌گیرندگان از موقعیت کشورهای خود می‌باشد. برای رهبران آمریکا در پایان سده هیجدهم و آغاز سده نوزدهم، واقعیت مهم آن بود که در میان دو اقیانوس بزرگ، یعنی اقیانوس اطلس در خاور و اقیانوس آرام در باختر، و مستعمره‌های کوچک و پر نزاع اسپانیا در جنوب، و جمعیت پراکنده مهاجرنشین‌های انگلیسی کانادا در شمال قرار گرفته بود، که خود کانادا هم وسیله یخ‌های قطب

شمال حفاظت می‌شد. هنگامی که جنگ ۱۸۱۲ رخ داد و به مستعمره‌های اسپانیایی کمک شد تا با توجه به آموزه مونروئه و پشتیبانی کانینگ به استقلال رسند؛ به نظر می‌آمد که کشور آمریکا در چنان موقعیتی از انزوا قرار دارد که نیازی به هیچگونه سیاست خارجی ندارد. این انزوا به این دلیل امکان‌پذیر بود که منابع فراوان و قابل بهره‌برداری در قاره آمریکای شمالی وجود داشت (که سرمایه‌های انگلیسی در بهره‌برداری از آنها کمک می‌کردند)، و نیز به دلیل اینکه ناوگان بریتانیا پشتیبانی مؤثری از آموزه مونروئه به عمل آورد، زیرا نیروهای آمریکایی به تنهایی نمی‌توانستند آموزه مونروئه را به اجرا گذراند. ولی در زیر این سپر، و این منابع غنی، موقعیت آمریکا چنان پایدار به نظر می‌رسید و مزیت‌های آن چنان آشکار بود که تا مدت‌ها بعد، یعنی پس از دو جنگ جهانی چنین موقعیتی از میان نرفت؛ به سخنی دیگر بروز دو جنگ جهانی، کاهش قدرت بریتانیا، قدرت گیری اتحاد شوروی، و انقلاب تکنولوژی که پرواز بر یخ‌های قطبی و گشت و گذار زیر دریایی‌ها را در این منطقه امکان پذیر ساخت، مردم آمریکا را به این حقیقت آگاه کرد که دیگر به گونه‌ای خدادادی از بقیه جهان جدا نیستند. و این موضوع اثری ژرف و پایدار برسیاست خارجی نهاد.

همچنین روابط خارجی مردمان ساکن منطقهٔ مهمی از جهان که غربی‌ها آن را خاورمیانه،(۱) نامیدند، شدیداً زیر تأثیر موقعیت آنها قرار گرفته و این موقعیت در حسابگری‌های سیاستمداران و دولتمردان وارد شده‌اند. کنترل تنگه‌ها و دستیابی به آب‌های گرم برای روس‌ها، چه برای بازرگانی و چه از نظر تجاوز غارتگرانه دریایی اهمیت داشته است. فلسطین، بین‌النهرین و ایران شاهراهی است که ثروت‌های خاور زمین از آن سرزمین‌ها می‌گذرند؛ همچنین ترکیه، سوریه و فلسطین همچون پلی برای دستیابی به شمال مصر و آفریقا

۱ـ البته اصطلاح خاورمیانه، از دیدگاه جغرفیایی معنی ندارد. ممکن است که برای ساکنان بخش خاوری آمریکا، بیجا نباشد که این منطقه را خاورمیانه بخوانند، زیرا که در جهت خاور در نیمه راه ژاپن است، ولی درست نیست که تنها از یک نقطه نظر به این موضوع بنگریم. هندی‌ها این منطقه را جنوب باختری آسیا می‌نامند. از نظر جغرافیایی این اصطلاح با معنی است، ولی چنین اصطلاحی سرزمین مصر را که از دیدگاه سیاسی مهم بوده و در آفریقا قرار دارد، شامل نمی‌شود. شاید بهتر باشد که واژه لوانت (Levant) را باردیگر زنده کنیم، و آن را در این چارچوب به کار گیریم.

بوده؛ و با حفر آبراه سوئز راه آسان‌تری به سوی خاور زمین پدید آمد، و دیری نپایید که این آبراه از دیدگاههای بازرگانی و استراتژیکی حیاتی تلقی شد. از اینرو این منطقه یکی از کانون‌های توفنده سیاسی از زمان اسکندر تابه امروز بوده است. روابط خارجی ترکیه از سده هیجدهم تاحد زیادی در نتیجهٔ اقدام‌های روس‌ها برای کنترل تنگه‌ها، و تلاش‌های بریتانیا و فرانسه (و اخیراً آمریکا) برای جلوگیری از این هدف روس‌ها، تعیین شده است. روابط خارجی مصر زیرتأثیر تلاش‌های غالباً رقابت آمیز و سرانجام همکارانه بریتانیا و فرانسه در بحران سال ۱۹۵۶ سوئز برای کنترل آبراه سوئز بوده است. و در مهم‌ترین بازی‌های قدرت، از سوی روسیه یا فرانسه یا بریتانیا و یا آمریکا (که گهگاه ایتالیا هم در آن شرکت می‌کند)، نفوذ یا کنترل براین منطقه امتیاز بزرگی به نظر می‌آید.از بحران ۱۹۵۶ به این سو نوعی وقفه و در جا زدن بر منطقه کانال حکمفرما شده و مصر را بر آن داشته که از رقابت واشنگتن و مسکو در بازداری طرف دیگر در دستیابی به جاپایی استوار در آن کشور بهره گیرد. شاید حملهٔ ابلهانه و شتابانه انگلیس و فرانسه و [و اسراییل ـ م] به آبراه سوئز در سال ۱۹۵۶ نشانهٔ نادرستی حسابگریهای ایدن و موله بود. آن دو می‌باید می‌فهمیدند که شوروی نمی‌تواند یک دگرگونی جدی تعادل را با کنترل مجدد غرب، بر سوئز بپذیرد و آمریکا نیز نمی‌تواند خطر پیامدهای چنین تحریکی [از سوی بریتانیا و فرانسه] را نسبت به شوروی پذیرا شود.

سومین عامل در میان عامل‌های جغرافیایی که بر تصمیم‌گیری سیاست خارجی اثر می‌گذارد، پستی و بلندی وچگونگی سرزمین است. تقریباً در همه‌کشورها مانع‌ها و فرصت‌های ناشی از پستی وبلندی سرزمینی در حسابگری‌های دولتمردان وارد شده‌اند. از شیب‌های آرام ساحلی ایتالیا تاکرانه‌های شنی آدریاتیک کم‌تر بندرگاهی ایمن به چشم می‌خورد، واین موضوع از نظر رهبران ایتالیا، تهدیدهای استراتژیکی را از راه تجاوز دریایی متوجه آن کشور می‌کند، که تنها با اعمال نفوذ بر کشورهای بخش خاوری آدریاتیک وبه ویژه نفوذ بر منطقهٔ اطراف والونا (Valona) در آلبانی، که مشرف بر باریک‌ترین نقطه ورود به دریای آدریاتیک است، می‌توان جلوی چنین تهدیدهایی را گرفت.همچنین رشته کوههای آپنین (Apennine) که از شمال به جنوب در کنار دریای تیرنه ادامه دارد، مانع ارتباط وآمد ورفت ایتالیایی‌ها شده، واز اینرو

میهن‌پرستی شدید محلی را دوام بخشیده که پیامدهای سیاسی در خور توجهی را در برداشته است. براندنبورگ؟، وسپس پروس، هیچگونه محدودیت جغرافیایی (یا دینی یا نژادی یا زبانی یا فرهنگی) آشکاری نداشتند، زیرا که بقای آن به ایجاد نیروی نظامی توانمند بستگی داشت، واین موضوع به هنگام یگانگی آلمان زیر کنترل پروس در ۷۱-۱۸۷۰، پیامدهای مهمی را در ساختار سیاسی و اجتماعی و روش‌ها ونیز سیاست خارجی کشور تازه تأسیس آلمان به بار آورد. شاید به‌گونه‌ای خیالپردازانه بتوان گفت که دشت‌های گسترده و بزرگ روسیه، احساس انزوا و تنهایی را پدید آورده و مایه گرایش فرد روسی به پایان‌ناپذیری، ضعف برداشت وی از ساختار آگاهی، چه در قالب ارتدوکس یونانی وچه در چارچوب مارکسیم شده است.(۱)

به هر روی آشناترین نمونه‌ای که غالباً در باره اهمیت موقعیت سرزمینی آورده می‌شود، ویژگی جزیره نشینی بریتانیا می‌باشد. به نظر می‌رسد که این وضع پیامدهای چندی را به بار آورده است. بریتانیا به عنوان یک جزیره را نمی‌شد تا چندی پیش جز از راه دریا مورد حمله قرار داد. بنابراین، توانمندی کافی نیروی دریایی به بریتانیا امنیت کامل می‌داد. آلفرد بزرگ (Alfred the great) نخستین کسی بود که به این موضوع پی برد، ولی تا زمان پادشاهی دودمان تودور و کرامول (Cromwell) این سیاست کاملا جا نیافتاد. نیروی دریایی که بنابر نیاز طبیعی ایجاد شده بود، انگلیسی‌ها را به اندیشه اکتشاف‌های راه دور انداخت که در نتیجه پیوندهای بازرگانی خود راگسترش دادند، پایگاهها و مستعمره‌هایی را به دست آوردند و به تدریج آن را به امپراتوری بزرگی تبدیل کردند. این امپراتوری ثروت و قدرت فراوانی به همراه آورد، ولی در عین حال با پراکندگی گسترده منافع روبرو شد. که مایه کشمکش بریتانیا با بسیاری ازکشورهای دیگر در اروپا و دیگر منطقه‌های جهان شد. ویژگی جزیره نشینی بریتانیا وامنیت استراتژیک آن، سبب دور ماندن آن کشور از کشمکش‌ها و درگیری‌های اروپای قاره‌ای شد؛ و تنها هنگامی به مداخله در این کشمکش‌ها می‌پرداخت که این کار به منظور حفظ سرزمین‌های مستعمراتی امپراتوری لازم می‌آمد؛ یا اینکه اقدام به جلوگیری از ایجاد قدرت برتر در اروپای قاره‌ای کند،

۱- برای مثال نگاه کنید به:

N. Berdyaef, ***The Russian Idea*** (Bles, 1947), PP.2-8.

زیرا امکان داشت که با ایجاد چنین برتری سرزمین بریتانیا مورد تهدید قرار گیرد. افزون براین، آب‌هایی که بریتانیا را از اروپای قاره‌ای جدا می‌ساخت، تا اندازه ای مردمان بریتانیا را از جنبش‌های عقیدتی و مردمی اروپای قاره‌ای منزوی می‌کرد، و به این کشور اجازه می‌داد بی آنکه در پیشرفت روند سیاسی و ساختار اجتماعی آن دخالت شود، پیوسته از نظر ترکیب نژادی و دیدگاههای [سیاسی ـ اجتماعی] خود یکدست تر شده، و امور خود را با میانه‌روی، شکیبایی و از راهی مصلحت گرایانه به پیش برد؛ در نتیجه اختلاف نظر در دیدگاههای [درونمرزی] محدود، و افراط گرایی به ندرت به چشم می‌خورد. از اینرو مضمون‌های عمده و چگونگی کردار سیاست خارجی بریتانیا از وضعیت جزیره‌ای آن ناشی می‌شد.

روشن است که این بحث فراتر از حد معمول خود رفته است. منطقی است که بگوییم یک کشور با داشتن مرز دریایی زمینه‌های مساعد بیشتری برای گسترش فعالیت‌های خارجی دارد تا یک کشوری که به دریا راه ندارد. در اروپا این قبیل فعالیت‌ها، از مشخصه‌های سیاست خارجی فرانسه، هلند، اسپانیا، و پرتغال بوده ولی امپراتوری‌های اتریش ـ هنگری، پروس، و سویس چنین نبوده‌اند. باید گفت چهار کشور نخست هیچکدام جزیره‌ای نیستند و فعالیت آنها به جای آنکه ناشی از انزوایشان باشد در اثر راه داشتن‌شان به دریا بوده است. ژاپن که برعکس در محاصرهٔ دریا بوده و حالت جزیره نشینی داشته حداقل به مدت ۲/۵ سده عکس بریتانیا عمل کرده است. شگون نشین[۱] توکاگاوا[۲] در ژاپن از آغاز سده هفدهم به مدت دو سده و نیم هیچ نوع تماسی از هیچ سو با دنیای خارج نداشت و تنها مورد استثنایی زمانی بود که به یک کشتی هلندی اجازهٔ ورود به آبهای ژاپن داده شد.

از اینروی برای تشریح پیشرفت امپراتوری بریتانیا و همه آن چیزهایی که از آن ناشی می‌شد، اشتباه است بگوییم که در نتیجه منش انزواگرایانه بریتانیا صورت گرفته‌اند. تنها چیزی راکه دقیقاً می‌توان گفت آن است که، نخست، امنیت سطح بالای بریتانیاکه ناشی از ایجاد قدرت

۱ـ Shogunate شگون به زبان ژاپنی یعنی ژنرال، نظام حکومتی ژاپن در سال‌های مذکور به رهبری شگون‌ها یعنی فرماندهای نظامی‌ای بود که به نام امپراتور با دیکتاتوری تمام بر ژاپن فرمان می‌راندند.ـ م.

2- Tokugawa

دریایی آن بود، این توانایی را به دولتمردان آن داد که از موقعیت جزیره‌ای خود بهره گرفته، چنان آزادی مانووری در سیاست خارجی این کشور پدید آید که کمتر کشوری ازآن برخوردار بود؛ و دوم آنکه، آبراه [مانش] از گسترش و رخنه عقیده انقلابی جلوگیری می‌کرد (گرچه این موقعیت نتوانست کلاً از هیچیک از دو موضوع مزبور جلوگیری کند)، و بنابراین می‌شد خشنودی از خود، خرسندی، ویگانگی مردمان بریتانیا را محصور ساخت. مطمئناً این ویژگی‌ها در رسم‌ها و ارزش‌های اجتماع بریتانیا و نیز در روال سیاست خارجی بازتاب می‌یافتند. در مورد آب و هوا مطلب گفتنی چندان زیاد نیست چون (با اجازهٔ الزورث هنتینگتن[1])، آب و هوا کمتر از سایر جنبه‌های جغرافیایی، بر سیاستگذاری خارجی یک کشور تأثیر مشخصی بر جای می‌گذارد. شاید اهمیت این عامل، صرفنظر از موردهای همگانی، در رابطه‌اش با مساحت و موقعیت کشور قابل طرح باشد. برای مثال، ایالات متحدهٔ امریکا که تقریباً میان سی تا پنجاه درجه عرض شمالی (یعنی برابر با فاصله‌ای مانند الجزایر و لیبی تا آلمان و لهستان) و در شصت درجه طول جغرافیایی گسترده شده است؛ یعنی دارای آب و هوای گوناگون می‌باشد: بخش ساحلی شمال باختری (با درجه دمایی برابر با هوای اروپای شمالی) تا سواحل کالیفرنیا (با آب وهوای مدیترانه‌ای و آفتابی) تا هوای گرم قسمت‌های داخلی نیمه صحرایی جنوب باختری، و تا آب و هوای قاره‌ای همسان با بخشی از سرزمین‌های داخلی خاک شوروی با [روسیه کنونی] ۱۲۰ درجه فارنهایت تفاوت از زمستان به تابستان در ایالت‌های شمال مرکزی مانند مینه‌سوتا تنوع آب و هوا فعالیت‌های متفاوت را بیشتر ممکن و سود بخش می‌سازند، و از اینرو پیشه‌های همگانی در آمریکا شامل دامپروری و صنعت در خاور و بخشی از میانهٔ خاوری آنکشور است؛ و در باختر و جنوب کشت غلات و گاوداری (همراه با کشت تنباکو و پنبه در جنوب خاوری)، درکرانه اقیانوس آرام باغ های مرکبات و جهانگردی و صنعت می‌باشد. به این ترتیب پیشه‌های گوناگون، الگوهای متفاوت ساختار و رفتار اجتماعی و منافع گوناگون اقتصادی پدید آمده‌اند. بنابراین، آب و هوا همراه با گستره و موقعیت سبب تنوع پیشه و کار، دیدگاه‌ها، و منافع شده

1- Ellsworth Huntington

است؛ و از آنجا که نظام سیاسی آمریکا چنان طرح‌ریزی شده که بازتابگر این گوناگونی‌ها بوده و به نظرهای منطقه‌ای و منافع اقلیت، راه و ارزش دهد؛ این ویژگی‌ها اثر فراوانی بر سیاست خارجی آمریکا داشته و به شدت از دامنهٔ آزادی مانور تصمیم‌گیرندگان در واشنگتن می‌کاهد.

جغرافیای اقتصادی آخرین جنبه در میان جنبه‌های جغرافیایی محتوای سیاست خارجی است ـ یعنی منابع طبیعی داخل مرزهای کشور، و چگونگی بهره‌برداری از آنها. باز هم روشن است که ارتباط منابع طبیعی به سیاستگذاری خارجی مربوط به آگاهی داشتن از وجود آنها، و نیز آگاهی داشتن از چگونگی بهره‌گیری از آنها و داشتن توان بهره‌برداری، و وجود امکانات و وسائل بهره‌برداری (نیروی انسانی، مالی و یا ماشین آلات) می‌باشد. وجود منابع بستگی به موقعیت آنها دارد: ارزش آنها بستگی به هزینه‌های ترابری به بازار مصرف یا فروش و نیز بهای تمام شده استخراج و امکان‌پذیری بهره برداری دارد. وجود نفت در صحرا [ی آفریقا] یا معدن آهن در لابرادور (Labrador)[1] یا گاز و نفت در دریای شمال از دیر باز شناخته شده یا گمان آنها می‌رفته است، ولی تا زمانی که روش‌های لازم و سالم برای زندگی در منطقه‌های مورد نظر و بهره‌برداری اقتصادی از آنها پدید نیامدند، این منابع در خدمت آرمان‌های سیاسی کشورها قرار نداشتند. سیاست خارجی چین خواهد توانست در محدوده متفاوتی کار کند، به شرط آنکه به دنبال وارسی‌های دقیق جغرافیایی معلوم شود که منابع درونمرزی کجا واقع شده‌اند، و نیروی انسانی، وسائل تکنولوژیکی و سرمایه لازم برای بهره‌برداری از آنها نیز فراهم آید. همچنین منابع طبیعی فراوان آزادی مانور سیاست خارجی را افزایش می‌دهد؛ که در میان این منابع از همه مهم‌تر آهن و دیگر فلزات، زغال سنگ، نفت، گاز یا برق آبی، و مواد غذایی می‌باشد. سطح بالای فعالیت اقتصادی، که برخی از کشورها به آن دست یافته‌اند، و همهٔ کشورها در سودای آنند، همراه با در اختیار گرفتن فوری منابع هرچه بیشتر، قابل حصول‌تر بوده، و خواست از میان برداشتن کمبودها از راههای گوناگون (که مهم‌ترین آنها بازرگانی و داد و ستد می‌باشد) در میان اساسی‌ترین عوامل تأثیر گذار بر سیاست خارجی قرار دارند.

۱ـ شبه جزیره‌ای در شمال خاوری کانادا ـ م.

این موضوع راه دومی را نیز در اهمیت جغرافیای اقتصادی در سیاستگذاری خارجی، به ما نشان می‌دهد. توجه دولت به سوی منطقه‌هایی جلب می‌شود که از منابع زیرزمینی بزرگ و ارزشمندی برخوردار باشند، به ویژه، گرچه نه کاملاً، هنگامی که دولت‌ها در سرزمین خود منابع مادی کافی برای عرضه ندارند. خاورمیانه یا (لوانت ـ در اینجا به معنی آسیای جنوب باختری و مصر است[۱]) در سال‌های اخیر با توجه به همین مساله، کانون فعالیت‌های بین‌المللی بوده است؛ این منطقه نه تنها به خاطر موقعیت مهم تاریخی آن، بلکه به جهت داشتن بزرگ ترین منابع نفت جهان، این چنین مورد توجه قرار گرفته است. نبود منابع نفت در بریتانیا و فرانسه یکی از دلیل‌های مهم حملهٔ آنها به آبراه سوئز در ۱۹۵۶ بود؛ زیرا گمان می‌رفت ناسیونالیسم عربی ناصر تهدیدی علیه امنیت عرضه نفت می‌باشد، و نیز به این دلیل که تأمین رفت و آمد نفتکش‌ها در آبراه سوئز حیاتی به شمار آمده بود. ولی شوروی و آمریکا نیز به دلیل نفت این منطقه به شدت نگرانی داشتند؛ نه به خاطر اینکه خود دارای منابع نفتی نبودند، بلکه عمدتاً به این جهت که مبادا قدرت و توان رقیب افزایش یافته و از این راه بتواند یک برتری به دست آورد. همچنین هریک از آنها می‌خواستند با برداشت از نفت این منطقه منابع نفتی خود را [برای آینده] نگهدارند. تا چندی پیش جلوگیری از کنترل این منطقه به وسیله دو رقیب مهم‌ترین انگیزهٔ اقدام آنها را تشکیل می‌داد. یک دلیل تنش دو طرف بر سر آلمان از همین اندیشه سرچشمه می‌گیرد که مبادا دستیابی یک طرف به کنترل سراسر آلمان مایه برتری آن طرف شود ـ گرچه در اینجا دعوا کمتر بر سر منابع طبیعی، و بیشتر بر توان پیشرفته صنعتی و نیروی کار ماهر آلمان است.[۲]

بنابراین هریک از این زمینه‌های جغرافیایی به سیاست خارجی ارتباط دارند، ولی هر یک از آنها در اثر واکنش انسانِ نسبت به آن، مورد توجه قرار می‌گیرد. از اینرو گرچه حقیقت‌های جغرافیایی به ندرت یا به کندی دگرگونی می‌یابند، ولی امکان دارد اهمیت سیاسی آنها به علت چگونگی رفتار انسان نسبت به آنها گهگاه یا به سرعت دچار دگرگونی شوند. بسیاری از این دگرگونی‌ها ناشی از دانش و کاربرد فنی و تکنولوژیکی آن پدید می‌آیند. دیگر اقیانوس اطلس به

۱ـ در این مورد به توضیح صفحه‌های پیشین توجه کنید.

۲ـ همانگونه که میدانیم پس از پایان جنگ سرد، دو آلمان یکی شدند. م

عنوان مانع به شمار نمی‌آید،بلکه کسانی هم هستند آن راکانون یک جامعه می‌دانند، زیرا اکنون انسان می‌تواند به سادگی از اینسوی اقیانوس به آنسوی آن ارتباط برقرار کرده و یا مسافرت کند، چون تکنولوژی اثر آن را به عنوان یک مانع کاهش داده و روابط کنش و واکنش متقابلی را میان مردمانی که از یک ریشهٔ فرهنگی بوده و در دو سوی آن زندگی می‌کنند. پدید آورده است. اثرهای منفی استراتژیکی گُستره [هر کشور] با استفاده از وسائل حمل و نقل و مسافربری سریع، کاهش یافته، در حالی که مزیت دفاع احتمالی [کشور] را از راه پراکندگی کانون‌های حیاتی، افزایش می‌دهد. امنیتی را که آمریکا در اثر موقعیت جغرافیایی خود از آن بهره مند بود، از این راه، یعنی وسائل ارتباطی سریع، توان پرواز برفراز یخ‌های قطبی یا حرکت زیر دریایی‌ها در زیر آن یخ‌ها، و مهم‌تر از همه پیشرفت در ساخت موشک‌های قاره پیما به مقدار فراوانی از میان رفته است. آزادی مانوردهی سیاست خارجی بریتانیا که در نتیجه موقعیت جزیره‌ای و برتری دریایی آن پدید آمده بود، امروزه در اثر آسیب‌پذیری ویژه بریتانیا در برابر جنگ‌افزارهای سده بیستم از میان رفته است. در ایالات متحده تأثیر سیاسی تنوع آب و هوایی و کار و پیشه در نتیجه ثروت بیشتر، آسان تر شدن جابجایی و مسافرت، هموابستگی افزون‌تر منطقه‌ها، و دخالت بیشتر دولت، کاهش یافته‌اند. تکنولوژی صنعتی مالکیت برخی از منابع را ارزشمندتر، و برخی دیگر راکم ارزش تر می‌سازد، و دگرگونی نیازمندی‌ها، توجه دولت‌های کشورهای مهم از یک زمینه را به زمینه‌ای دیگر معطوف می‌دارد. دگرگونسازی عمدی سیمای جغرافیایی، مانندکندن آبراه‌های پاناما و سوئز، پیامدهای مهمی برای روابط بین‌الملل به بار می‌آورد.

با اینهمه گرچه اثرات سیاسی ملاحظات جغرافیایی همیشگی و دگرگون ناپذیر نیستند، نرخ یا روند دگرگونی نسبتاً کند می‌باشد. و این تا اندازه‌ای به علت آن است که تلاش‌های بسیار فراوان و پیشرفت تکنولوژیکی بسیار اساسی لازم است، تا یک دگرگونسازی مهم جغرافیایی پدید آید؛ تا اندازه‌ای هم به خاطر این است که معمولاً میان اثرگذاری دگرگونی‌ها با شناسایی آنها از سوی دولتمردان یک دورهٔ زمانی وجود دارد. گرچه وودرو ویلسون و شمار اندکی از پشتیبانان وی در ۱۹۱۹ دریافتند که عملاً انزوای آمریکا به سرآمده است، ولی اکثریت آمریکاییان متوجه این موضوع نشدند، و در نتیجه بین‌الملل گرایان، شکست خوردند. در ژوییه

۱۹۳۴ بالدوین می‌توانست بگوید که هنگامی که دربارهٔ دفاع از انگلیس می‌اندیشید، دیگر به صخره‌های گچی دوور[۱] (Dover) فکر نمی‌کنید؛ بلکه اندیشه شما متوجه رود راین می‌شود. اینجا جایی است که مرزهای ما قرار دارند.[۲] ولی این عقیده به اندازه کافی جا پای استواری به دست نیاورده و به گونه‌ای گسترده از آن پشتیبانی نشد و در نتیجه نتوانست ادامه یابد. هنوز هم چگونگی اندیشیدن وسیله نسل‌هایی که نقشهٔ مرکاتور[۳] را به کار می‌گیرند، صورت می‌پذیرد، و بنابراین کم ترکسی در می‌یابد که فاصله نیویورک تالنین گراد [سن پیترزبورگ] ۴۰۰ مایل کم تر از فاصلهٔ آن از ریودوژاینرو است.

از آنجا که مربوط بودن ملاحظات جغرافیای به کندی دگرگون می‌شوند، و درک آنها با کندی افزون تری همراه است، در هر وضع ویژه بین‌المللی، و در مدت زمان نسبتاً دراز، عامل جغرافیایی سیاست خارجی، ثابت و دگرگون ناپذیر می‌ماند. اثرات سیاست خارجی را می‌توان بر خط راستی نشان داد که یک سر خط اثرات ثابت و انتهای دیگر آن اثرات متغیر و ناپایدار قرار می‌گیرند.

هیچ اثری برای همیشه پیوسته و ثابت نمی‌ماند؛ ولی برخی از آنها برای مدت زمان نسبتاً درازی ثابت، و برخی دیگر در کوتاه‌مدت ثابت بوده، و برخی هم روزبه روز یا ساعت به ساعت با ایجاد بحران دگرگون می‌شوند. حقایق جغرافیایی در انتهای ثابت خط قرار می‌گیرند. کافی نیست که به ملاحظه و شناسایی اثر آن بر سیاست خارجی بپردازیم بلکه اگر بنا باشد سیاست به هدف‌های از پیش تعیین شده دست یابد لازم است هر اثر و نفوذی دقیقاً روی این خط مشخص شود. بار دیگر موضوع آبراه سوئز در ۱۹۵۶ را به میان می‌آوریم: روی این خط نفوذ و تأثیر ناصر بر سیاست انگلیس و فرانسه نفوذی نسبتاً سریع و متغیر بود، ولی ملی‌گرایی

۱ـ بندری در انگلستان در کنت شرقی که آبراه مانش (دوور) به عرض ۲۵ کیلومتر آنرا از فرانسه جدا می‌سازد ـ م.

۲ـ سخنرانی وی در مجلس عوام، ۳۰ ژوییه ۱۹۳۴، بحث‌های پارلمانی (گزارش رسمی):
ser. 5, vol292. col. 2339.

۳ـ Mercator Projection منسوب به گرهاردوس مرکاتور جغرافی‌دان فلامان که نقشه جهان را به گونه‌ای ترسیم کرد که مناطق از زاویهٔ استوایی بزرگتر به نظر می‌رسیدند ـ م.

عرب نفوذی ثابت و بادوام بود. یکی از مطمئن ترین راههایی که مایهٔ شکست سیاست را ـ گرچه نه الزاماً ـ در کوتاه‌مدت فراهم می‌آورد، آن است که بر عامل‌های سریعاً دگرگون پذیر بنا شود تا از اثرهایی که نسبتاً دراز مدت هستند، جدا بماند.[۱]

پیش از این به جغرافیای اقتصادی اشاره شد. روشن است که مقدار و دستیابی به منابع درون مرزهای یک کشور، عامل محوری نفوذ اقتصاد بر تصمیم‌گیری خارجی است. این نفوذ دست کم با توجه به دید و برد آن نسبتاً تازگی دارد. هرچه یک اقتصاد بدوی‌تر باشد، بیشتر می‌تواند خود را بدون دادو ستد با دیگران سرپا نگهدارد، و کم تر در معرض فاجعه‌های طبیعی یا بشری قرار می‌گیرد. سیلی که نیمی از نیازمندی یک قبیله آفریقایی را از میان می‌برد، تنها پیامدهای اقتصادی اندکی بر ادامه زندگی بازماندگان دارد؛ ولی اعتصاب در بریتانیا وسیله شمار کمی از کارگرانی که قطعات اتومبیل را می‌سازند، ممکن است در یک مدت زمان کوتاه پیامدهایی به بار آورد که در سراسر اقتصاد احساس شود. و به همانگونه که درزیر گفته شده[۲]، این اعتصاب می‌تواند بر سیاست داخلی و خارجی اثر گذارد.

نخستین و عمده‌ترین نفوذ اقتصاد بر سیاست خارجی ناشی از آن است که تا چه اندازه یک کشور برای بقای خود ـ یا دقیقاً برای نگهداری یا بهبود سطح زندگی و ثروت خود ـ وابسته به بازرگانی می‌باشد. وابستگی، واژه‌ای دقیق نیست و بسیاری از هموابستگی‌های روابط را پوشیده نگه میدارد. برای روشن شدن این موضوع باید گفت که در دهه ۱۹۲۰ ژاپن برای فروش ابریشم وابسته با بازار آمریکا بود، نخست به این دلیل که در هیچ بازار دیگری نمی‌شد به اندازه کافی ابریشم را به هر قیمتی فروخت؛ دوم آنکه در هیچ بازار دیگری نمی‌شد به این اندازه ابریشم فروخت وارز دریافت کرد؛ سوم آنکه متغیرهای ابریشم به اندازه کافی، و دریافت ارز به اندازه کافی، دستخوش دگرگونی در هزینه‌های تولید (دستمزد کارگر، مهارت مدیریت، سرمایه گذاری و مانند اینها) و یا سطح زندگی نمی‌شدند؛ چهارم آنکه، وارداتی که از راه ارز فروش ابریشم

۱ـ منظور من این نیست که ناسیونالیسم عربی در ۱۹۵۶ نادیده انگاشته شد. برخی از پشتیبانان اقدام عملی، یکی از انگیزه‌های آن حمله راسرنگونی ناصر به شمار می‌آوردند زیرا کسانی بودند که می‌گفتند دقیقاً این کار مؤثرترین راه برای کنترل ملی‌گرایی عرب است.

۲ـ نگاه کنید به صفحه‌های پایانی این بخش

خریداری می‌شد، امکان نداشت از راهی دیگر تأمین شود یا تولید داخلی دیگری را جانشین آن کنند. و پنجم آنکه نمی‌شد هیچگونه کالایی را برای جانشینی ابریشم تولید کرد و توسعه داد تا در خارج فروش رفته و به اندازه کافی، برای ژاپن ارز فراهم آورد و با آن نیازمندی‌های ژاپن به مواد کالاهای صنعتی تأمین و خریداری شود. حقیقت آن بود که ژاپن منابع طبیعی اندکی داشت، و تنها یک پنجم زمین‌های آن کشت پذیر بودند، و جمعیت آن نیز سریعاً افزایش می‌یافت. بجز زغال سنگ که با هزینه بسیار استخراج آن برای برآوردن نیازمندی داخل کشور کافی بود، ژاپن به اندازه کافی از داشتن بیشتر فلزات و دیگر کانسارها محروم و ناگزیر بود که تقریباً همه نفت، لاستیک، پنبه و پشم مورد نیاز خود را وارد کند. تنها راهی که ارز لازم برای اینگونه خریدها را در اختیار ژاپن قرار می‌داد فروش فراورده‌های مهم بومی آن، مانند ابریشم یا کالاهای صنعتی آن بود که البته بسیاری از مواد خام این کالاهای صنعتی نیز می‌بایستی از خارج وارد می‌شدند. شاهرگ حیاتی اقتصاد ژاپن در دهۀ ۱۹۲۰ فروش ابریشم به آمریکا به شمار می‌آمد؛ خرید پنبه از آمریکا، تولید پارچه‌های پنبه‌ای، و فروش آنها در بازارهای جهانی، خرید مواد خام با درآمد به دست آمده از راه فروش کالاهای ساخته شده، روندی بود که ژاپن دنبال می‌کرد. (البته این تنها فعالیت اقتصادی ژاپن نبود، اما اساسی‌ترین آن به شمار می‌رفت). هنگامی که اقتصاد جهان در بحران ۱۹۲۹ در هم شکست، سطح بازرگانی جهانی نیز به گونه‌ای فاجعه آمیز پایین آمد، بهای ابریشم (یک کالای تجملی، که تقاضای برای آن نوسان پذیر بود) به شدت سقوط کرد، و دستیابی به بازار آمریکا نیز در اثر تعرفه اسموت ـ هاولی (Smoot - Hawley) در ۱۹۳۰ محدود شد، و از اینرو توان اقتصاد ژاپن ته کشید. سطح زندگی به شدت پایین آمد، سختی زندگی به ویژه در روستاها نمایان شد؛ دامنه و فشار بر روستاها را دیگر نمی‌شد با گسیل کودکان، به ویژه دختران، برای خدمت در صنعت، کاهش داد، و در نتیجه ناخشنودی رو به فزونی نهاد. این عاملهای اقتصادی انگیزه تصمیم‌گیری به تصرف منچوری را به دنبال آوردند یعنی سرزمینی که منابع آهن آن به فعالیت‌های اقتصادی اجازه تنوع می‌داد؛ و نیز دانه‌های سویای منچوری کمبود مواد خوراکی ژاپن را تأمین می‌کرد. (البته نمی‌خواهیم بگوییم که تنها دلیل اقتصادی موجب این حمله شد، یا این عامل مهم ترین به شمار می‌آید؛ صرفاً باید گفت که این دلیل‌ها وارد

حسابگری‌های برخی از تصمیم‌گیرندگان شده، و بعداً افراد بیشتری آن را مایه‌ای برای توجیه حمله مزبور قلمداد کردند). امکان دارد که چنین نفوذ اقتصادی در یک چارچوب سیاسی معین، انگیزه‌ای برای اتخاذ سیاست از سوی دولت شود.

این مثال نشان می‌دهد که چگونه یک اقتصاد تک ـ فراورده‌ای در راههای دستیابی به هدف‌های سیاست خارجی خود دچار محدودیت است. برزیل (قهوه)، کوبا (شکر)، ونزوئلا (نفت)، همگی اینها نمونه‌های دیگری هستند که به شدت به صادرات تک فراورده خود وابسته‌اند. برعکس سیاست خارجی آمریکا از آزادی مانور فراوانی برخوردار می‌باشد، زیرا فعالیت‌های اقتصادی آنکشور شامل غلات خوراکی، غلات مهم و صنایع سبک تا صنایع سنگین و تکنولوژی بسیار پیشرفته می‌شود. محدودیت بر آزادی در سیاست خارجی از راه محدودیت دامنهٔ اقتصادی، تنها مربوط به کشورهای تولید کننده مواد اولیه نمی‌شود: یکی از بحث‌هایی که درباره درخواست ورود بریتانیا به جامعه اروپا مطرح می‌شد آن بود که در وضعیت کنونی اقتصاد بین‌المللی، این کشور تنها در صورتی می‌تواند در صادرات رقابت کرده و کالاهای صادراتی خود را بفروشد (امکانات انگلیس برای فراهم آوری خوراک شهروندان خود یا مواد لازم برای صنایع داخلی از منابع درونمرزی بیش از ژاپن نیست) که موادخام آن ارزان وارد شده ومهارت بالای فنی آنها را به صورت کالاهای ساخته شده در آورده باشد. مانند اتومبیل، کالاهای مهندسی، دستگاههای الکترونیک، مواد شیمیایی، رایانه و شمارشگر؛ و چنین کالاهایی تنها می‌توانستند در کشورهایی که دارای اقتصادی پیشرفته هستند ـ مانند آمریکا و اروپای باختری ـ به فروش رسند. برای مثال، اگر فروش پارچه در آسیا کاهش یابد، و این کاهش با فروش بیشتر کالا در اروپا جبران نشود، سطح زندگی انگلیس پایین خواهد آمد، و امکان دارد که این کاهش سطح زندگی، شدید باشد؛ البته با وجود تعرفه‌های گمرکی خارجی علیه بریتانیا [در صورتی که بریتانیا عضو بازار نباشد] احتمال نمی‌رود که فروش این کشور در اروپا افزایش یابد؛ بایستی توجه داشت که آندسته از کشورهای اروپایی که عضو جامعه اقتصادی هستند نقل و انتقال و گردش کالاها در میان خودشان را مشمول تعرفه گمرکی نمی‌کنند. این بحث درست یا نادرست، یک نکته را نشان می‌دهد: امکان دارد سیاست خارجی به خاطر تولید یک نوع یا یک دسته کالا

که بازار آنها نیز محدود است؛ همانند اتکاء به فروش یک فراوردهٔ معین، شدیداً محدود شود.

کشورهایی که شدیداً وابسته به تجارت هستند، بیشتر تحت تأثیر آن قرار می‌گیرند، برای این کشورها بجز در شرایط اضطراری، ثبات بین‌المللی مطلوب تر است. زمانی که اعتماد اقتصادی بین‌المللی بالا باشد، و سرمایه به آسانی در میان کشورها به گردش در می‌آید، و نیز هنگامی که اعتماد به پول به اندازه کافی برای مبادله‌های آزاد ارزی وجود دارد، بازرگانی شکوفا می‌شود. کشمکش‌های بین‌المللی اعتماد بین‌المللی را کاهش می‌دهد، و در یک جنگ مهم معمولاً سلاح محاصره اقتصادی به کار می‌رود. برای مردمانی که عرضهٔ مواد غذایی و سطح فعالیت‌های صنعتی آنها تا حد زیادی بستگی به خرید خارجی دارد، باز نگهداشتن راه ارتباطی عرضه کالا حیاتی است. خطر جدی شکست برای بریتانیا در هردو جنگ جهانی ناشی از حملهٔ زیر دریایی‌های آلمان در ۱۹۱۷ و ۱۹۴۲ احساس می‌شد که نزدیک بود ترابری کالا در اقیانوس اطلس را [به مقصد انگلیس] به سطح تحمل ناپذیری کاهش دهد. بنابراین یک بازرگان جهانی مانند بریتانیا منافع راستینی به نگهداری صلح دارد، زیرا در زمان جنگ راه ارتباطی عرضه کالا همیشه در معرض خطر قرار می‌گیرد.

از اینرو نخستین جنبهٔ عامل اقتصادی در سیاست خارجی بستگی به درجهٔ وابستگی به بازرگانی خارجی دارد. این موضوع مربوط و تحت تأثیر مقدار و چگونگی دستیابی به منابع طبیعی،ترکیب کالاهای صادراتی ، و دامنه بازار برای کالاهای مزبور، و نیز میزان و روند رشد جمعیت، سطح زندگی و چشمداشت شهروندان از چگونگی سطح زندگی دارد. در اینجا هم باید یادآور شویم که عامل‌های گوناگون به یکدیگر همووابسته‌اند. و نیز، جنبه‌های سیاسی ملاحظات اقتصادی به سیاستگذاری خارجی مربوط می‌شوند. طی سده‌های پیاپی آسیا، و تا اندازه‌ای کم تر مردمان آفریقا در شرایط تهیدستی و فقر به سر بردند و این شرایط را یا به گردن تقدیر انداختند و یا با گوشه گیری از جهان مادی، کمابیش پذیرای آن شدند. استعمار اروپاییان نمونه‌های بالاتر سطح زندگی را به آنها نشان داد، و فرهنگ باختر زمین سبب شد که رسوم و ارزش‌های سنتی آنها تحت‌الشعاع قرار گرفته و کم کم آگاهی در آنها پدید آید و از چگونگی فقری که دامنگیرشان بود نا خشنود شدند. از اینرو چنان احساس محرومیتی در آنها ایجادشد که پیش از آن سابقه نداشت.

بنابراین دولت‌های همه کشورهای در حال توسعه، با درخواست همگان برای بهبود وضع اقتصادی روبرو هستند، و در همه جا سرمایه و مهارت کافی برای بهبود اقتصادی ناکافی است. از اینرو دولت‌ها برآن شدند که کمک‌های اقتصادی به صورت بلاعوض، وام بی بهره، یا وام با بهره پایین و یا کمک فنی دریافت دارند. کمابیش چنین کمک‌هایی محدودیت‌هایی را بر آزادی مانور دولت‌ها تحمیل می‌کند، گرچه در ظاهر همیشه گفته می‌شود که کمک‌های اقتصادی یافنی هیچگونه وابستگی پدید نمی‌آورند. درجه محدودیت ناشی از کمک اقتصادی از سال ۱۹۴۵ به اینطرف به علت رقابت میان آمریکا و شوروی کم تر شده است.

هر کدام از ایندو قدرت، به ویژه آمریکا کمک را برای رخنه‌گری بر سیاست خارجی دریافت کنندگان وام به کار برده، نگران آن بوده‌اند که مبادا این کشورها برای دریافت کمک به رقیب روی آورند، و زیر نفوذ آن قرار گیرند. البته چنین محدودسازی‌هایی تنها مربوط به کشورهای توسعه نیافته یا در حال رشد نمی‌باشد. برای مثال، تردیدی نیست که یکی از دلیل‌هایی که دولت کارگری هارولد ویلسون در بریتانیا حفظ روابط خوب با آمریکا را در اولویت بالایی قرار داد، آن بود که به نظر می‌آمد که لیره استرلینگ به پشتیبانی مالی بین‌المللی وابسته است، و در این زمینه آمریکا نقش رهبری را به عهده دارد.

در درجهٔ دوم سیاست خارجی تا اندازه‌ای تحت تأثیر آن است که اقتصاد چه کشوری از نظر سرمایه، مهارت‌های فنی، و مالی دارای کمبود یا مازاد است. چگونگی برداشت دست اندرکاران از درجه ثبات اقتصادی بستگی دارد به فراهم آوری سرمایه در داخل کشور و همچنین تأمین سرمایه گذاری و کمک‌های فنی از خارج. ولی تأمین وام یا سرمایه گذاری پیامدهایی را برای کشور وام دهنده و نیز کشور وام گیرنده دارد. منافع اقتصادی‌ای، ایجاد می‌شود که نیاز به دفاع دارد. تصور می‌رود منافع شرکت متحد میوه (United Fruit Company) در گواتمالا سهم عمده‌ای در دخالت پرزیدنت آیزنهاور در [کودتای نظامی و سرنگونی حکومت ملی آربنز در آن کشور در سال ۱۹۵۴ داشت. سرمایه‌گذاری‌های فرانسه در سوریه و لبنان سبب شدند که دوگل پس از جنگ جهانی دوم از دادن استقلال به آندو کشور خودداری ورزد. بیگمان نگرانی شوروی از رویدادهای درونمرزی کشورهای عضو پیمان ورشو تا اندازه‌ای ناشی از جنبه‌های استراتژیکی

و ایدئولوژیکی بود؛ ولی تا اندازه‌ای هم این نگرانی ناشی از مزیت‌هایی بود که شوروی با توجه به وضع سلطه‌آمیزی بود که در همکاری اقتصادی اروپای خاوری در صادرات به آنکشورها و دریافت مواد خام از آنان داشت؛ مزیت‌هایی که در صورت داشتن روابط اقتصادی آزادتر آنها با غرب از دست می‌رفت.

سومین عامل اقتصادی که وارد سیاستگذاری خارجی می‌شود، آن است که تا چه اندازه ظرفیت صنعتی کشور می‌تواند برای نیروهای نظامی و دستگاهها و تجهیزات لازم کافی باشد. این موضوع در صفحه‌های بعد روشن خواهد شد.[۱] در اینجا یک موضوع دیگر نیز باید روشن شود. تصمیم‌های سیاست خارجی در رابطه با امور مورد نظر یا دلخواه کشور برای آینده کوتاه‌مدت یا بلندمدت، اتخاذ می‌شوند. اثر اتخاذ یک سیاست خارجی نه تنها به زمان کنونی یاماهیت حقیقی آنها مربوط می‌شود، بلکه آینده و امکانات بالقوه را نیز در بر دارد. گرچه این موضوعی کلی است، ولی شاید بتوان گفت که مهم ترین موضوع در جنبه‌های اقتصادی می‌باشد، برای مثال تصمیم‌گیرنده باید برای قضاوت دربارهٔ دستیابی به روابط بازرگانی دلخواه یا برای برآوردن برخی از کمبودها همیشه واقعیت‌های توان و ضعیف امکانات اقتصادی کشور خود را در نظر بگیرد. (همچنین باید توان واقعی اقتصادی کشورهای مورد معامله را در نظر داشته باشد، که البته این مربوط به مسائل خارجی است که در فصل آینده از آن سخن به میان خواهد آمد). این موضوع دشواری بزرگی را پدید آورده، زیرا پیش‌بینی اقتصادی تنها می‌تواند کمی از پیش‌بینی سیاسی دقیق‌تر باشد، به ویژه درباره درازمدت و در زمانی که نرخ دگرگونی‌های فنی و تکنولوژیکی (فن‌آوری) بالا باشد. نسبت سرمایه‌گذاری انسانی و مادی مورد نیاز برای شرکت در ایجاد و توسعه جنگ‌افزار هسته‌ای و سیستم حمل آن در بریتانیا به نرخ رشد و اندازه اقتصاد این کشور بستگی دارد (که احتمالاً اندکی سودمند خواهد بود) این امور باید ارزیابی و اندازه‌گیری شوند (که احتمالاً هم شده‌اند)، تا تصمیم اصلی برای ایجاد چنین نیروی مستقلی گرفته شود. امکان دارد با وجود پیش‌بینی‌های عملی اشتباه بزرگ دراین ارزیابی رخ دهد؛ ولی در

۱ـ نگاه کنید به صفحه‌های پایانی این فصل.

تحلیل این موضوع باید گفت با توجه به روند این بررسی نیاز به کمک‌های افزون‌تری وجود دارد تا تصمیم‌گیرنده بتوانند به گونه‌ای مؤثرتر به هدف‌های خود دست یابد.

راه دیگر تعیین این نسبت، که پیشتر به آن اشاره شد، بر پایه آن چیزی صورت می‌گیرد که اقتصاددانان آن را هزینهٔ فرصت می‌نامند. خِرَد یا بی‌خردیِ تصمیم اقتصادی بریتانیا برای ایجاد توان هسته‌ای مستقل تنها بر پایه ظرفیتِ بالقوه بریتانیا صورت نپذیرفت، بلکه بـا تـوجه بـه چیزهای دیگری که [به خاطر این پروژه] انجام شدند، فرصت‌های دیگر از دست رفتند۔ زیرا منابع به این برنامهٔ ویژه اختصاص یافتند. برای مثال، تردیدی نیست که نقش جمهوری فدرال آلمان در امور جهانی در دههٔ ۱۹۶۰ به مقدار فراوانی تحت تأثیر اقتصاد نیرومند آن کشور قرار داشت، و این توان اقتصادی تا اندازه‌ای ناشی از این حقیقت بود که برای بیش از یک دهه پس از جنگ جهانی دوم هیچیک از منابع آلمان به امور دفاعی اختصاص نیافته بود. آمریکا، بریتانیا، فرانسه و ناتو دفاع از آلمان را به عهده داشتند که هرکدام به میزان معینی دراین دفاع شرکت و برآن تأکید می‌ورزیدند. از اینرو آلمانی‌ها توانستند تلاش خود را متوجه دیگر زمینه‌ها کنند، و این کار را با توجه به فرصت به دست آمده و شور واشتیاق و اراده‌ای که ویژگی آنها است به انجام رساندند. البته این به آن معنی نیست که بگوییم تصمیم بریتانیا در ایجاد جنگ افزارهای هسته‌ای نادرست بوده، یا اینکه می‌بایستی به آلمانی‌ها اجازه می‌دادند یا ازآنها خواسته می‌شد که زودتر خود را مسلح کنند. این مثال‌ها برای روشن شدن برداشت «هزینهٔ فرصت» آورده شده تا رابطه آن را با عامل اقتصادی سیاستگذاری خارجی نشان دهیم.

زبان اقتصاد دانان دربارهٔ سود و هزینه یا کلی تر بگوییم سود و زیان، زبانی مناسب و گویا برای بکارگیری در روابط خارجی می‌باشد. تقریباً هیچگاه به سادگی نمی‌توان گفت که از میان دو روند اجرایی کدامیک با کامیابی و کدامیک با ناکامی روبرو می‌شود. هر روند اجرایی تقریباً همیشه سودها و زیان‌هایی را در بر دارد؛ گهگاه سودها برای پوشاندن زیان‌های وارده، از میان می‌روند. خواه ناخواه باید دید برای اقدام سودهای احتمالی بر زیان‌های احتمالی خواهند چربید یا نه. این بحث را می‌توان به گونه‌ای رسمی در مفهوم نظریهٔ بازی (game theory) به

بررسی نهاد.[۱] در برخی کارها، تقریباً دستیابی به سود دست کم در کوتاه‌مدت حتمی است، و دراینجا موضوع به حداکثر رساندن سود مطرح می‌شود. برای مثال تصمیم شوروی در تجاوز به چکسلواکی در تابستان ۱۹۶۸، احتمالاً براین پایه گرفته شد که زیان‌های ناشی از تجاوز (عقب‌نشینی از سیاست تنش زدایی با آمریکا، استحکام بیشتر ناتو، خصومت زیادتر یوگسلاوی و رومانی، تضعیف یا منزوی سازی حزب‌های کمونیستی که در قدرت نیستند، از دست دادن اعتبار از دیدگاه افکار جهانی، هزینه‌های مستقیم نظامی و اقتصادی) کم‌تر از زیان‌هایی هستند که در اثر اجازه دادن به چکسلواکی برای ادامه روند فضای باز سیاسی پدید می‌آیند (این زیان‌ها عبارت بودند از: گسستن همبستگی کمونیستی به رهبری مسکو، از دست دادن اقتصاد توانمند چکسلواکی توسط کومکون[۲] (Comecon)، گسترش موج آزادی خواهی احتمالاً در خود شوروی، و نیز یقیناً در دیگر کشورهای اروپای خاوری و به ویژه در آلمان شرقی که احتمالاً موجب واژگونی رژیم اولبریخت و وحدت دو آلمان زیر کنترل سرمایه داری می‌شد). چنین قضاوت شد که این زیان‌های احتمالی که ناشی از عدم تجاوز (بیشتر در دراز مدت) می‌شد[۳]، کم تر از زیان‌های ناشی از تجاوز (عمدتاً در کوتاه‌مدت) است. زیان‌های ناشی ازهر روند اقدام، ویژگی خود را دارا بوده، و ایجاد تعادل میان هرگروه در برابر گروه دیگر بسی دشوار می‌نماید. بیشتر تصمیم‌های سیاست خارجی شامل چنین مقایسه‌ای میان عامل‌های ناهمگون است.

سومین بخش عمده در جَو درونمرزی تصمیم‌گیرندگان، عامل جمعیت است ـ گمان می‌رود که چگونگی کمیت، مهارت‌ها، ساختار، تقسیم بندی، و افزایش یا کاهش جمعیت کشور، محدویت‌هایی را بر سیاست‌های آن بار می‌کند. اگر کشورها را از دیدگاه شمار جمعیت رده‌بندی کنیم در سال ۱۹۷۶ چین بالاترین رقم جمعیت را دارا بود و به دنبال آن هند، شوروی، آمریکا، اندونزی، ژاپن، برزیل، و بنگلادش قرار داشتند. روشن است که منظور در این رده‌بندی شامل دو کشوری است که گمان می‌رود کلاً در سیاست جهان بسیار با نفوذ و مهم می‌باشند ـ

۱ـ به زیر نویس‌های فصل ۹ نگاه کنید.

۲ـ شورای همیاری اقتصادی متشکل از کشورهای بلوک شرق سابق ـ م.

۳ـ البته در پایان دهه ۱۹۸۰ با سیاست نوین گورباچف این یگانگی پدید آمد. بلوک شرق از میان رفت و شوروی فروپاشید و بیش از یک دهه است که جنگ سرد پایان یافته است ـ م.

یعنی آمریکاو شوروی.[۱] ایندو کشور و احتمالاً چین بسیار نیرومندتر از کشورهایی مانند بریتانیا، جمهوری فدرال آلمان، و فرانسه هستند. بیگمان می‌توان گفت که جمعیت عظیم چین از یک طرف آن را به صورت قدرت بزرگ جهانی در آورده است، و از طرف دیگر، چون افزایش جمعیت آن، پیشرفت‌های اقتصادی و ثروت به دست آمده را خنثی می‌کند، چین نخواهد توانست از توانایی‌های خود بهره گیرد، مگر آنکه افزایش جمعیت خود را کنترل کند.

روشن است که آمار میزان انبوه جمعیت کشور به خودی خود در تحلیل سیاست خارجی اهمیت چندانی ندارد؛ بلکه زمانی اهمیت می‌یابد که در رابطه با دیگر عامل‌های دست اندرکار در وضعیت کشور به ویژه در رابطه با سرزمین، اقتصاد، و فن و تکنولوژی مورد بررسی قرارگیرد. بنابراین می‌توان چنین فرض کرد که بهترین میزان جمعیت برای سرزمینی معین بامنابعی کاملاً مشخص[۲] و پیشرفت فنآوری (تکنولوژی) معین، و فضای بین‌المللی معین، چه می‌تواند باشد. این میزان بهینه و مطلوب را به دشواری می‌توان در عمل و در یک مورد ویژه تعیین کرد، و البته میزان مزبور به سرعت دگرگونپذیر می‌باشد، زیرا متغییرهای دیگر نیز تغییر می‌کنند. کمابیش لازم است با نگرشی به عامل‌های دیگر دریابیم که جمعیت کشور بسیار زیاد یا بسیار اندک است. از یک نظر گمان می‌رفت که جمعیت ژاپن در ۱۹۳۱ بسیار زیاد باشد، در حالی که در سال ۱۹۲۹ بسیار زیاد به شمار نمی‌آمد، زیرا در فاصله آن دو سال نظام بازرگانی دچار دگرگونی شد. کسانی که در سال ۱۹۷۷ جمعیت بریتانیا را بیش از اندازه به شمار می‌آوردند، ولی درجه این فزونی (اگرچنین فزونی به راستی وجود داشت) در نتیجه بهره برداری مؤثر از نفت و گاز دریای شمال خنثی شد. پس از سال ۱۹۲۲ برای قضاوت در مورد شمار یهودیانی که می‌بایستی اجازه ورود به فلسطین می‌یافتند، معیار اساسی ظرفیت جذب اقتصادی آنکشور بود؛ ولی به زودی ثابت شد که این معیارخوبی نیست، زیرا مهارت، سرمایه، و تکنولوژی پیشرفته‌ای را که یهودیان به ویژه در امور آبیاری پدید آوردند، نادرستی معیار مزبور را آشکار ساخت. بنابراین

۱ـ پس از پایان جنگ سرد و فروپاشی شوروی، تقریباً روسیه جانشین آن شده و از دیدگاه نظامی تا اندازه‌ای همتوان آمریکا می‌باشد، ولی از دید اقتصادی، اتحادیه اروپا و حتی ژاپن برتری دارند. م

۲ـ برای مثال، شامل آموزش، مهارت، منابع طبیعی، سرمایه، سرمایه گذاری سودبخش خارجی، و ارزش اعتباری که دارد، نیز می‌باشد.

رقم‌ها و حسابگری ساده درباره شمار و اندازه جمعیت نمی‌تواند هیچگونه رهنمودی برای تصمیم‌گیرندگان در زمینه اهمیت میزان و شمار جمعیت در برداشته باشد.

به هرروی، از دو دیدگاه میزان جمعیت مهم است. نخست آنکه محدودیت‌ها و امکانات را نشان می‌دهند. نروژ هیچگاه نمی‌تواند در شمار قدرت‌های بزرگ در آید، و از اینرو باید آزادی مانور تصمیم گیرندگان آن در سیاست خارجی محدود بماند، زیرا جمعیت آن اندکی بیشتر از ۳/۵ میلیون است. از سوی دیگر، در صورتی که چین بتواند تعادل بهتری را میان جمعیت با ظرفیت اقتصادی و سطح پیشرفت تکنولوژیکی خود پدید آورد، می‌تواند بزرگ ترین قدرت شود. دوم آنکه، میزان جمعیت غالباً به عنوان دلیل یا توجیه برای اتخاذ سیاست‌هایی به عمل می‌آید که به دلیل‌های دیگر یا دلایلی علاوه بر دلیل جمعیت، آن سیاست‌ها مطلوب و مورد نظرند [و جمعیت، انگیزه و بهانهٔ اعمال سیاست‌ها می‌شود]. کنترل مهاجرت به انگلیس در دههٔ ۱۹۶۰ به بهانه اینکه جمعیت بریتانیا بیش از اندازه است، توجیه شد. این بهانه بیشتر از دلیل‌های آشکار دیگری مانند دشواری اجتماعی جذب فزایندهٔ افراد رنگین پوست، برای بیشتر مردم پذیرفتنی بود. هیتلر تأکید می‌ورزید که مرزهای آلمان گنجایش اینهمه آلمانی را ندارد، و بنابراین بایستی فضای حیاتی[1] افزون‌تری در خاور در لهستان و اوکراین به دست آورد. خواست ادامهٔ سیر مهاجران انگلیسی به استرالیا برای افزایش جمعیت یکی از دلیل‌هایی بوده که استرالیا را به رغم پیوندهای فزاینده اقتصادی آن با آسیا و وابستگی رو به افزایش استراتژیکی آن به آمریکا، قویاً به جامعهٔ مشترک المنافع وابسته ساخته است. از اینرو اندازه جمعیت با توجه به دیگر عامل‌ها یکی از شاخص‌های مهم قدرت کشور است،[2] و این عاملی است که شاید سیاستمداران گهگاه آن را به عنوان دلیل اقدام و نه انگیزه‌ای مهم برای آن به شمار می‌آورند.

اهمیت جمعیت بستگی به میزان افراد تحصیلکرده با مهارت‌های فنی دارد. کم تر کسی ممکن است نپذیرد که بریتانیای سده نوزدهم (که اگر نگوییم این کشور با نفوذترین کشور جهان بود، دست کم یکی با نفوذترین کشورها به شمار می‌آمد جمعیت آن کم تر از همسایگان اروپایی

1- Living-space

۲ـ در مورد برداشت قدرت، و رابطه میان قدرت دولت و سیاست آن به زیرنویس‌های ۵ نگاه کنید.

آن یعنی (فرانسه، اتریش ـ هنگری، و سپس در ۱۸۷۰ آلمان) بود، و سرزمین‌هایی در فراسوی دریاها داشت، که برخی از آنان را مستقیماً کنترل می‌کرد (مانند هند) و برخی دیگر را شدیداً زیر نفوذ داشت (مانند چین). عامل‌های فراوانی این برتری بریتانیا را موجب شده بودند، ولی مهم‌ترین آنها عبارت بودند از سطح نسبتاً بالای مهارت فنی شهروندان که جبران کمبود جمعیت را می‌کرد. مهارت فنی به تنهایی نمی‌تواند کافی برای جبران کمبود جمعیت باشد. این امر در چارچوب یک همورزی پیچیده قرار دارد که شامل عامل‌های زیر می‌باشد: کیفیت پژوهش‌های زیربنایی، تأمین مالی برای پژوهش‌ها و بهره‌برداری از نتیجه‌های به دست آمده، و نرمشپذیری اقدامات صنعتی و یک نظم اجتماعی پویا که در برابر روندهای دگرگونی چندان مقاومتی نشان ندهد. سطح مهارت فنی و کیفیت پژوهش‌های علمی و فنی در بریتانیا در سومین بخش سدهٔ بیستم، احتمالاً نسبت به سدهٔ نوزدهم در مقایسه با دیگر کشورها، کمی پایین تر آمده است؛ زیرا فعالیت‌های صنعتی به گونه‌ای فزاینده سخت تر شده‌اند، و پیوسته پژوهشها و بودجه بکارگیری نتیجه‌های پژوهش‌ها رو به کاهش می‌روند. این موضوع دو پیامد را در برداشت که یکی سطح مهارت در مقایسه با قدرت جهانی کم‌تر و کم‌تر ترمیم شده و این امر با توجه به جمعیت کم بریتانیا صورت می‌پذیرد؛ و به نظر می‌رسد که سرزمین و اقتصاد کشور به گونه‌ای روز افزون با کاهش توانایی برای نگهداشت سطح زندگی ساکنان کنونی بریتانیا روبرو است. این امر پیامدهای سیاسی و اجتماعی‌ای در بردارد که به نوبه خود بر سیاست خارجی اثر می‌گذارند.

از اینرو مهارت‌ها با سطح فعالیت‌های اقتصادی ارتباط دارند. در یک اقتصاد بدوی احتمالاً فرد و بستگان نزدیک وی سراسر آنچه را که در کار روزانه تولید می‌کنند به مصرف رسانده و یا برابر با آن را مصرف می‌کنند. هرچه مهارت بهبود و افزایش یابد بازدهی فرد نیز افزون تر می‌شود، و گرچه چشمداشت‌ها و خواست‌های فرد نیز رو به فزونی می‌نهند، در اینجا احتمالاً تولید فرد بیشتر از مصرف وی می‌شود، که مازاد را می‌توان در راههای دیگر به کاربرد، برای مثال در راه سیاست خارجی (تأسیسات بزرگ تر دفاعی، افزایش فعالیت‌های تبلیغاتی، گسترش دیپلماسی، و برنامه‌های کمک‌های بیشتر)؛ و یا اینکه مازاد، سبب افزایش اوقات فراغت می‌شود. از اینرو مهارت‌های شهروندان بخش مهمی از بافت اجتماعی ـ اقتصادی کشور

به شمار می‌آید که اثر فراوانی بر محدودیت‌ها، ظرفیت‌ها و تواناییهای سیاست خارجی دارد.

چگونگی ترکیب جمعیت نیز بخشی از این بافت را تشکیل می‌دهد. غالباً همگونی نژادی مایه توانمندی، و ناهمگونی نژادی بجز در موردی که افراد اجتماع احساس ملیت مشترک کنند، همانند آمریکا، مایهٔ ضعف و ناتوانی است. ولی تا اندازه‌ای احساس ملیت مشترک همراه با آگاهی نژادی بوده، و احساس ملیت مشترک از شالودهٔ کاملا" استوار سیاسی برخوردار نیست. از اینرو اختلاف‌های نژادی بر ساختار کشور و سیاست خارجی آن اثر می‌گذارد. این اثرها متعدد و گوناگون هستند. نخست آنکه، امکان دارد همبستگی درونمرزی کاهش یافته و پیامدهایی را برای ساختار و رفتار سیاسی کشور به بار آورد. ویژگی خودکامگی و تمرکز دولت تزاری، تا اندازه‌ای ناشی از گوناگونی نژادی بود. به گفته کنت ویته (Count Witte) دولتمرد بزرگ دورهٔ پیش از ۱۹۱۴: «جهان بایستی از این در شگفت باشد که کلا" دولتی در روسیه وجود دارد، و نه اینکه ما دارای دولتی ناقص هستیم. جالب است که با داشتن ملیت‌ها و زبان‌های گوناگون که اکثریت ملت آن بی سواد می‌باشند، می‌توان کشور را حتی با خودکامگی یکپارچه نگهداشت. به یاد داشته باشید: که اگر دولت تزار سرنگون شود، روسیه شاهد هرج و مرج کامل خواهد شد، و چند سالی طول خواهد کشید تا دولت دیگری که بتواند این آمیزه را که ملت روسیه می‌نامند، کنترل و اداره کند.[۱]» انقلاب بلشویکی با پدیداری سریع جنبش‌های جدایی خواهانه در فنلاند، لتونی ، استونی، لیتوانی، اوکراین، گرجستان، آذربایجان، ارمنستان، و ایالت‌های ترک زبان در آسیای میانه روبرو شد، و بار دیگر یکپارچگی امپراتوری تنها از راه نیرنگ و خشونت (همانند گرجستان)، با تجاوز نظامی (مانند لتونی، استونی، لیتوانی در سال‌های ۴۱ـ۱۹۴۰)، از راه تحمیل فرمانروایان روسی (مانند جمهوری‌های ترک زبان)، و با نقل و انتقال کلی و پراکنده کردن جمعیت‌ها به منظور نابود سازی آگاهی و منش ملی آنها، تأمین شد. چنین سیاستی را می‌توان تنها از راه ایجاد یک نظام سیاسی با منشی ویژه به اجرا در آورده و این منش بر چگونگی سیاست خارجی نیز اثر می‌گذارد.

1- Qoted in B.H.Sumner, Survey of Rusian History, (Duckworth, 1944), p.122.

دوم آنکه، یکی نبودن تقسیم بندی نژادی با تقسیم بندی سیاسی احتمالاً همچون ابزار یا بهانه برای اقدام‌های سیاست خارجی به کار می‌رود. امکان دارد که گوناگونی نژادی در داخل کشور مایهٔ دشواری‌های سیاسی شده و بر چگونگی منش دولت در شوروی اثر گذاشته باشد، ولی پیوند میان آذربایجانی‌های شوروی با آذربایجانی‌های شمال ایران، زمانی به عنوان ابزاری مؤثر برای آوردن فشار بر دولت تهران مورد بهره‌برداری قرار گرفت. سیاست خارجی رومانی به شدت زیر تأثیر درهم‌آمیزی مجارها و رومانیایی‌های ترانسیلوانیا (Transylvania) می‌باشد. یک نمونه آشکار آن است که هیتلر در سال ۳۹-۱۹۳۸ از نفرت میان چک ـ اسلواک‌ها با گروه آلمانی‌های سودتی (Sudet) ساکن بوهم (Bohemia) و موراوی (Moravia) بهره گرفت. کشوری که در برابر همسایگان خود نیرومندتر است، از گروههای نژادی که در دو سوی مرز زندگی می‌کنند به عنوان ابزاری برای پیشبرد هدف‌های سیاست خارجی بهره می‌گیرد. برای کشوری که در برابر همسایگان ضعیف است، وجود گروههای گوناگونی نژادی همیشه مایه نگرانی بوده و ممکن است خطر جدی را متوجه موجودیت آن کند.

همچنین امکان دارد گروههای نژادی مستقیماً دست به اقدام‌هایی بزنند که سیاست خارجی ویژه‌ای را پدید آورند. مهم ترین موضوع در امپراتوری اتریش ـ هنگری اولویت دادن به منافع مجارها بود که مایهٔ تحقیر کامل صرب‌ها در ۱۹۱۴ شد، زیرا تا اندازه‌ای در کرواسی (Croatia) که بخشی از این امپراتوری بود پیوندی میان صرب‌ها و دیگر اسلاوهای جنوب وجود داشت. در آمریکا به رغم وجود احساس ملیت همگانی، نفوذ نژادی گهگاه اهمیت یافته است ـ آمریکایی‌های آلمانی نژاد مخالف دخالت آمریکا علیه آلمان در جنگ جهانی نخست بودند، همچنین آمریکایی‌های ایتالیایی تبار با اقدام آمریکا علیه ایتالیا در جنگ جهانی دوم مخالفت می‌ورزیدند؛ ایرلندی‌های آمریکا مخالف همکاری با بریتانیا هستند، اسکاندیناوی‌های آمریکا خواهان حفظ انزوا و بیطرفی می‌باشند؛ یهودیان آمریکا فشار می‌آوردند که در زمان جنگ جهانی دوم علیه هیتلر اقدام به عمل آمده و پس از آن خواهان پشتیبانی از اسراییل بوده‌اند. از اینروی گوناگونی نژادی می‌تواند مایه فعالیت‌های و فشارهای ویژه گروهها شده و مستقیماً بر سیاست اثر گذارد.

شاید بتوان گفت گوناگونی جغرافیایی و شغلی کم تر از تنوع نژادی اهمیت دارد. با اینهمه از اهمیت استراتژیکی برخوردار می‌باشد. دلیل‌های گوناگونی که فرماندهان عالی آلمان در استراتژی تهاجمی در زمان جنگ طرح کردند آن بود که بخش‌های حساس و پر جمعیت آن ـ مانند برلین، سیلزی (Silesia)، راین (Rhine) و روهر (Ruhr) در نزدیکی مرزها قرار دارند. اهمیت استراتژیک تمرکز جمعیت ژاپن از یک سو و پراکندگی جمعیت شوروی از سوی دیگر از مدت‌ها پیش مورد توجه قرار گرفته است. توزیع شغلی همراه با بازده سرانه از شاخص‌های سطح کارایی اقتصادی و توسعه اقتصادی می‌باشند، که مربوط به محتوای اقتصادی توان نظامی کشور شده و شاید هم به خوبی در این چارچوب جای گیرند.

روند جمعیت شناسی، و ساختار سنی و جنسی آن اهمیتی فراوان دارد. نرخ افزایش یا کاهش جمعیت با توجه به دسترسی به منابع، دامنه و گستردگی پویش اقتصادی، و سطح تکنووژی یکی از شاخص‌های عمدهٔ توان یک کشور را نمودار می‌سازد. جمعیت فرانسه در سال ۱۸۱۵ (با ۲۹ میلیون) بیشتر از هریک از همسایگان اروپایی خود بود، گرچه پس از آن اتریش [هنگری] قرار داشت (با حدود ۲۶ نفر). در این زمان جمعیت بریتانیا ۱۳ میلیون و پروس زیر ۱۱ میلیون بود. در سال ۱۸۷۰ جمعیت بریتانیا به حدود ۳۲ میلیون و اتریش ـ هنگری بالغ بر ۳۶ میلیون، و پروس ۴۰ میلیون (البته با توجه به وحدت آلمان) رسید در حالی که جمعیت فرانسه تنها به ۳۸ تن افزایش یافت. این آمارها در سال ۱۹۱۴ بیشتر تکان دهنده هستند؛ زیرا به ترتیب بریتانیا ۴۱ میلیون، اتریش هنگری ۵۱ میلیون، آلمان ۶۵ میلیون، و فرانسه ۴۰ میلیون جمعیت داشتند. با در نظر گرفتن نبود هر نوع تغییر جبران کننده (در واقع نرخ رشد اقتصادی و پیشرفت تکنولوژی در بریتانیا و آلمان از فرانسه بالاتر بود) این دگرگونی نرخ رشد جمعیتی به مقدار فراوانی مایه دگرگونی سیمای [اروپا] از ۱۷۹۲ تا ۱۸۱۵ شد؛ که در آن فرانسه به تنهایی می‌توانست قدرت برتر اروپا باشد. وقتی به سال‌های ۱۹۱۸ـ ۱۹۱۴ می‌رسیم وضع دگرگون میشود تا جایی که پیش از ۱۹۱۷ تقریباً فرانسه از آلمان (با کمک اندک اتریش ـ هنگری) و به رغم کمک‌هایی که فرانسه از روسیه و انگلیس و چند کشور دیگر دریافت می‌داشت، شکست خورد. برای اینکه بار دیگر نکته را روشن سازیم، با توجه به اینکه تصمیم‌های سیاست خارجی

به وضعیت‌های آینده، در دراز مدت و کوتاه مربوط می‌شوند؛ تصمیم‌گیرندگان خطر آمارهای جمعیتی، نرخ دگرگونی، و طرح ریزی برای روند آینده را نادیده می‌انگارند.

ولی این گویای سراسر مسأله نیست. دگرگونی نرخ جمعیت بر ساختار سنی نیز اثر می‌گذارد. جامعه‌ای که در یک مدت زمان نرخ زایش در آن بالا باشد و سپس این نرخ به آهستگی رو به کاهش نهد، جمعیتی پیوسته مسن خواهد داشت، زیرا کسانی که در دوره نرخ بالاتر زایش چشم به جهان گشوده‌اند رو به پیری می‌روند و جای آنها را کسانی می‌گیرند که در دوره نرخ پایین‌تر زاده شده‌اند؛ با اینهمه اگر همه چیز دیگر ثابت باشد، جمعیت باز هم رو به فزونی خواهد رفت. اگر نرخ زایش بیش از اندازه کاهش یابد، امکان دارد نه تنها جمعیت کاهش یابد، بلکه ساختار سنی جمعیت نیز دگرگون شود. ساختار سنی جمعیت مهم است، زیرا تولید سرانه و ظرفیت نوآوری که ۸۰ درصد جمعیت آن زیر پنجاه سال هستند احتمالاً بیش از جامعه‌ای است که تنها ۶۰ درصد جمعیت آن زیر پنجاه سال قرار دارند. افزوده براین، سن بیست تا سی و پنج سالگی از دیدگاه خدمت در ارتش مهم است. در سال ۱۹۷۰ احتمالاً شوروی بیش از هر شش کشوراروپایی هم مرز خود از جمله دو آلمان، افرادی در سن سربازی داشت؛ در حالی که فرانسه که از سال ۱۹۴۵ نرخ رشد جمعیت آن ثابت مانده بود، در این سال افزایش شدیدی را نشان داد و در نتیجه میانگین سن در این کشور پایین آمد.

نرخ مرگ و میر نیز وارد این محاسبه می‌شود. جمعیت [کشور] چنانچه نرخ بالای زایش آن اندکی از نرخ مرگ و میر آن افزون تر باشد، رو به افزایش خواهد نهاد. جمعیت، هنگامی که نرخ زایش پایین ولی نرخ مرگ و میر پایین تر است نیز افزایش می‌یابد. در آسیا طی هزاره‌ها هم نرخ زایش و هم نرخ مرگ و میر بالا بوده و از اینرو شاید میانگین امید به زندگی حدود سی و پنج سال بوده است، و در نتیجه رشد جمعیت کنترل می‌شد. بکارگیری بهداشت و مراقبت‌های پزشکی و درمانی سبب کاهش شدید نرخ مرگ و میر شده و چون نرخ زایش کاهش نیافته، آنچه را که انفجار جمعیت گفته می‌شود، رخ داده است. در برخی از این کشورها نرخ رشد جمعیت دو درصد در سال می‌باشد، یعنی ظرف حدود سی و پنج سال جمعیت دو برابر می‌شود؛ یا در مورد چین، شاید میان سال‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۷۶ حدود یکصد میلیون نفر به جمعیت آن کشور افزوده

شده است (یعنی مقدار افزایش جمعیت این کشور ظرف شش سال بیش از کل جمعیت هر کشور دیگری بجز هفت کشور پر جمعیت جهان بوده است). این آمارها نهایت اهمیت را برای تصمیم‌گیرندگان سیاست خارجی دارند.

پیشتر گفته شد که شمار جمعیت تنها در چارچوب اقتصادی و اجتماعی آن اهمیت می‌یابد. چنین موضوعی درباره روندهای جمعیت نیز صدق می‌کند. جمعیتی که رشد آن سریع‌تر از توسعه منابع باشد، همانگونه که پیشتر تشریح شد، مایه ناتوانی خواهد بود. ولی جمعیتی که به سرعت در چارچوب توسعه سریع تر منابع و تکنولوژی رشد می‌کند مایه توانمندی افزون [جامعه] خواهد شد. مغایرت فراوانی میان انفجار جمعیت در نخستین کشورهای صنعتی شده (در اروپای باختری و آمریکا) و کشورهای در حال توسعه میانهٔ سدهٔ بیستم وجود دارد؛ چون در نخستین کشورهای صنعتی شده، افزایش جمعیت با رشد منابع هماهنگ بود، در حالی که درکشورهای در حال توسعه، افزایش جمعیت کلاً ناشی از عامل‌های دیگر (به ویژه عامل بهداشت) بوده، و گسترش منابع از رشد جمعیت بسیار عقب مانده است. افزون بر این، از میان دو نمونه احتمالی افزایش جمعیت (یعنی، نرخ زایش بالا و نرخ کم‌تر مرگ و میر؛ و نرخ زایش پایین همراه با مرگ و میر اندک‌تر) با افزایش ناشی از نرخ‌های پایین در هریک از دو مورد، کارایی بیشتری را به بار می‌آورند: بخش بیشتری از وقت زنان در امور غیر تولیدی صرف می‌شود، از جمله دوران بارداری و محدودیت‌های طبیعی که از فعالیت‌های دیگر زنان جلوگیری می‌کند؛ همچنین چنانچه سرمایه گذاری در امور آموزشی برای مدت سنی طولانی‌تر انجام شود، بازده بالاتری را به دست خواهد داد ـ برای مثال آموزش افراد جامعه تا سن چهل و پنج یا پنجاه سالگی (حتی اگر با ده سال کمک جامعه به سالمندان صورت پذیرد) بازده افزون‌تری رانسبت به آموزش افراد به مدت پانزده سال به بار خواهد آورد. آنچه که با اصطلاح کشورهای در حال توسعه گفته می‌شود، این دوران انتقالی جمعیتی را با ناهماهنگی میان نرخ‌های بالای زایش و مرگ و نرخ‌های پایین رشد اقتصادی پشت سر نهاده‌اند؛ و این در حالی صورت می‌پذیرد که درکشورهای مزبور گرچه نرخ مرگ و میر آنان پایین آمده ولی هنوز میزان مرگ و میر بالا می‌باشد.

بنابراین، روندهای جمعیتی «متغیر» حساسی را در تصمیم‌گیری سیاست خارجی پدید می‌آورند. ولی موضوع‌های جمعیتی با اینکه اثر مستقیمی بر تصمیم‌گیری می‌گذارند، نسبت به دیگر اموری که بایستی مورد توجه تصمیم‌گیرندگان قرار گیرد، از اهمیت کم‌تری برخوردار هستند؛ گرچه مسئله‌های جمعیتی هم اثر مستقیمی بر تصمیم‌گیری دارند. شمار روند و ساختار جمعیت بر بازده اقتصادی و دگرگونی فن‌آوری (تکنولوژی) اثر می‌گذراند. یعنی بازده اقتصادی که می‌تواند در راه‌های دیگر به کار گرفته شود، به ناچار بایستی در راه تأمین خوراک جمعیت اضافه شده و زنده نگهداشتن ایشان به کار رود؛ و این امر بر بخشی از منابع که می‌توان آن را در راه سیاست خارجی یا هدف‌های دفاعی به کار گرفت، اثر می‌گذارد. همچنین رشد جمعیت بر تأمین نیروی انسانی برای امور نظامی اثر دارد. نیز افزایش درصد زنان در جمعیت کل بر جنبه نظامی اثر دارد. افزایش جمعیت بر ساختار اجتماعی و نظام سیاسی که بتواند پاسخگوی خواست‌های افراد جامعه باشد اثر می‌نهد، و از اینرو بر ثبات سیاسی و نیز بر چگونگی الگوهای تصمیم‌گیری قابل قبول جامعه مؤثر می‌افتد. بنابراین ملاحظات جمعیتی در میان عامل‌های مهم چارچوب تصمیم‌گیری، چه از نظر داخلی و چه از دیدگاه بین‌المللی، دارای اهمیت هستند؛ ولی از آنجا که غالباً اثرها با گذشت زمان احساس می‌شود، معمولاً هم دیر مورد توجه قرار می‌گیرند و هم توجهی که به آنها می‌شود چندان چشمگیر نیست.

در فصل گذشته سخن از گروههای گوناگونی به میان آمد که ادعا می‌کنند که بازتابگر منافع ملی هستند. هرچند هم ادعای آنها ساختگی باشد، اگر تصمیم‌گیرندگان این گروهها نادیده انگارند باید خطرهایی را از نظر سیاسی بپذیرند. اندازه خطر پذیرفته شده بستگی به ماهیت گروه، طبیعت موضوع، و ماهیت نظام سیاسی و اجتماعی دارد؛ ولی در همهٔ نظام‌ها، چارچوب سیاست درونمرزی می‌تواند تا اندازه‌ای محدودیت‌هایی را بر تصمیم‌گیرندگان سیاست خارجی بار کند. امکان دارد محدودیت ناشی از رویدادها، یا هدف‌های گروههای مهم سیاسی، یا الگوی اجتماعی، سنتی، و اخلاقی باشد. محدودیت ناشی از رویدادها کاملاً روشن است ونیاز به توضیح بیشتر ندارد: برای مثال، پژوهش دربارهٔ سیاست خارجی بریتانیا در بحران ۱۹۳۱ منچوری ناقص خواهد بود مگر آنکه به موضوعهای زیر توجه شود: واکنش‌های شدید سیاسی

ناشی از دشواریهای عظیم اقتصادی (که در ۲۳ـ۲۴ اوت مایهٔ شکست حزب کارگر و روی کار آمدن دولت ملی شد.)؛ همچنین شورش دریایی در اینورگوردن (Invergordon) علیه پیشنهاد دولت جدید در زمینه کاهش حقوق در ۱۵ سپتامبر؛ رخداد موکدن که مایه حمله ژاپنی‌ها در شب ۱۹/۱۸ سپتامبر شد؛ و حذف پشتوانه طلا برای پول انگلیس در ۲۱ سپتامبر؛ همچنین سیاست فرانسه در مورد الحاق اتریش به آلمان (آنشلوس) در مارس ۱۹۳۸ را نمی‌توان بدون توجه به این حقیقت که دولت فرانسه در مجلس نمایندگان آنکشور با شکست روبرو شده و استعفاء داده بود، توضیح داد. تاریخ نویسان سیاست خارجی بایستی کلاً همه رویدادهای داخلی را پیوسته به خاطر داشته باشند.

مهم‌ترین زبردستی یک رهبر سیاسی در آن است که بتواند دگرگونی‌های افکار عمومی را رهیابی و پیش بینی کند. البته خود وی هم در ساخت این افکار عمومی دستی دارد؛ ولی در زمینه کنش و واکنش اثرگذاری بر اندیشه رهبری و شکل دهی به اندیشه رهبران، یک رهبر موفق کسی است که به روند افکار مردم توجه داشته باشد تا شاید بتواند آن را به راستایی دیگر کشانده یا تعدیل کند، و این کار را چنان انجام دهد که افکار عمومی عمل او را مخالفت مستقیم با خود تلقی نکند. به هررو مسئله‌ای با چنین فرمولبندی ساده شده‌ای کلاً گمراه کننده است. بر پایهٔ این فرض، افکار عمومی، پدیدهٔ یکپارچه‌ای است که یکجا در این یا آن راستا به حرکت در می‌آید. البته در صورتی که موضوع‌های گوناگونی در میان باشد، چنین نخواهد بود. اگر هدف‌های مورد نظر در رابطه با یک مسئله بتواند به قیمت مذاکره هدف‌های دیگر تمام شود (و ما دیده‌ایم که گهگاه چنین موضوعی هم رخ داده است)، مطمئناً افراد اجتماع درمیان خودشان درباره اینکه کدام هدف‌ها مهم ترند و کدام ابزاری برای دستیابی به هر هدف مناسب تر است، اختلاف عقیده خواهند داشت؛ و رهبران سیاسی نیز چنین اختلاف عقیده‌ای را در تصمیم‌گیری‌ها دارند. برای مثال، در آمریکا در دههٔ ۱۹۶۰ افکار عمومی دارای چنین اختلافی بوده، با توجه به اینکه منابع درآمد نامحدود نبود، گروهی براین اندیشه بودند که بایستی بخش بزرگ تر آن صرف کشورهای در حال توسعه شود و مقدارکم تری از آن به جنگ ویتنام اختصاص یابد؛ در صورتی که کسانی که خواهان جلوگیری از گسترش کمونیسم در آسیای جنوب خاوری بودند عقیده داشتند که

بهترین راه آن است که از دولت غیر کمونیست ویتنام جنوبی پشتیبانی نظامی به عمل آید؛ در همین زمان دیگران براین باور بودند که حضور نظامی [آمریکا] سازنده نیست زیرا سبب پیوستن ملی گرایان به کمونیست‌ها می‌شود، و بهترین راه دستیابی به سیاست بازداری کمونیستی خروج نیروهای نظامی [آمریکا] و پس از آن پشتیبانی از دولتی در ویتنام باشد که کم‌کم ایجاد شده و از اندیشه‌ای مستقل پیروی کند. هنگامی که بیش از دو موضوع درمیان باشد۔ همچنانکه همیشه چنین وضعی پدید می‌آید، احتمالاً حرکت افکار عمومی دربارهٔ اولویت هدف‌ها و ابزار دستیابی به آنها کاملاً با سردرگمی و پیچیدگی روبرو می‌باشد.

حتی اگر پای یک مسئله در میان باشد، یا چنانچه یک موضوع به گونه‌ای گسترده نسبت به دیگر موضوع‌ها مهم تر به شمار آید (که امکان چنین چیزی بیشتر است) باز هم احتمال نمی‌رود که افکار عمومی سازگار و هماهنگ درباره اقدام‌هایی که باید در رابطه با آن انجام پذیرد، به کار افتد. تقریباً همیشه اختلاف‌هایی پدید می‌آیند، زیرا برخی از افراد اطلاعات، دانش یا آگاهی بیشتری نسبت به دیگران دارند؛ و نیز به خاطر اینکه منافع اقتصادی یا دیگر منافع از راه یک اقدام معین برآوردنی است در حالی که منافع دیگران از راه اقدام‌هایی دیگر تأمین می‌شود؛ نیز به جهت اینکه کسانی بر این باور هستند که یک اقدام معین مایهٔ تخطی و بی‌حرمتی است؛ و یا اینکه برخی از افراد منافعی در امور همگانی و اجتماعی دارند در جایی که برخی دیگر نفعی در این زمینه ندارند. در پایان دههٔ ۱۹۳۰ در بریتانیا این نگرانی روز به روز بیشتر می‌شد که دشواری‌هایی که وسیله هیتلر پدید آمده است سراسر موضوع‌های سیاست خارجی را دربرمی‌گیرند. ولی بیشتر افراد براین باور بودند که منافع بریتانیا (که شامل حفظ صلح هم می‌شود) از راه انجام آندسته از درخواست‌های هیتلر که منطقی به شمار می‌آمدند، بهتر تأمین خواهد شد [سیاست آرام سازی]. کسانی هم بودند که با از دست دادن منافع اقتصادی احتمالی در جنوب خاوری اروپا مخالفت می‌ورزیدند؛ و موافق نبودند که همهٔ این منافع اقتصادی به زیر سلطه آلمان در آید؛ برخی از افراد در نتیجه باورهای اخلاقی با هرگونه جنگی حتی در صورت لزوم برای دفاع از خود، مخالفت می‌کردند؛ شمار اندکی هم بودند که رفتار و منظور هیتلر را چنان ناهنجار به شمار می‌آوردند و می‌گفتند که بایستی در برابر آن مقاومت و در صورت لزوم با

دست یازی به زور او را سرنگون سازند، و نیرو و ترکیب توانمند لازم برای دستیابی فوری و بی دردسر این موضوع فراهم آید؛ این در حالی بود که بسیاری از مردم همچنان در صدد آن بودند که کاری پیدا کنند، از فرزندان خود نگهداری کرده، خشنودی و شادی آنها را فراهم سازند، یا بعد از ظهر شنبه به مسابقه فوتبال و شنبه شب به میخانه بروند.

از اینرو هنگامی که یک سیاستمدار به علت نداشتن پشتیبانی افکار عمومی درباره ناتوانی خود در انجام موضوع عدم موفقیتش در انجام کاری در گذشته سخن می‌گوید، زبانی کاملاً" مبهم را به کار می‌گیرد. برخی ازآنها اگر زیر فشار قرار گیرند به سختی می‌توانند منظور خود را توضیح دهند. سیاستمداران چنین زبان مبهمی را عمداً برای توجیه سیاست‌هایی که به دلیل‌های دیگری اتخاذ شده‌اند، و نمی‌خواهند آن دلیلها را بازگو کنند به کار می‌گیرند. البته الزاماً این کار نادرست به شمار نمی‌آید. ولی کسی که ماهیت محدودیت تحمیلی بر تصمیم‌های سیاست خارجی توسط افکار عمومی را تحلیلگری می‌کند، باید از اندیشه‌های مختلف و تنوع آنها جدا شود. این اندیشه‌ها در ساده‌ترین شکل سیاسی خود (یعنی افکار سازمانیافته و به جریان افتاده از سوی حزب‌ها) چه در سطح پارلمانی (اگر پارلمانی در میان باشد) درون دستگاه تصمیم‌گیری حزب حاکم و نیز دستگاه تصمیم‌گیری حزب مخالف، و چه برون از دستگاه حزبی و نمایندگی؛ افکار آگاه مانند افکار روزنامه نگاران، مفسران، دانشمندان، یا کسان دیگری که در امور اجتماعی بر اندیشه‌ها تأثیر دارند ـ افکار گروههای با نفوذ و گروه‌های فشار، یعنی گروههایی که برای منافع یا آرمان‌های ویژه‌ای سازمان یافته‌اند، و مستقیماً تلاش می‌کنند که بر اقدام اجرایی اثر گذارند؛ و افکار عمومی توده‌ها، که به درستی آگاهی ندارند، سازمان یافته نیستند، و اثر اندکی دارند؛ همه و همه محدودیت‌های فراوانی را بر سیاست‌های احتمالی بر جای نهاده و شایستگی و صلاحیت یا عدم شایستگی و صلاحیت دولت را در مفهومی کلی به داوری می‌نهند. تا آنجاکه به سیاست خارجی تنها مربوط می‌شود افکار عمومی توده‌ها اهمیت اندکی دارد. افکار عمومی ناآگاه به رویارویی با موضوع‌های ملموس و آنی مانند هزینه زندگی، سطح دستمزد، عرضه خواربار، یا شرایط مسکن و اجاره بها می‌پردازد. دشواری‌های سیاست خارجی به علت سرشت آن، به دور از ترس، نامربوط، یا درک نشدنی به نظر می‌آیند، و مردم عادی

نمی‌توانند هیچگاه کاری درباره آن بکنند. در کشورهایی که چند حزب در انتخابات شرکت می‌کنند، موضوع های سیاست خارجی به ندرت اثر چندانی بر اکثریت رأی دهندگان دارند، و حتی کم تر تهدید مهمی از سوی یک مسئله روابط خارجی متوجه دولت وقت می‌شود. شاید استثناء براین روال کلی، موضع پیمان هور- لاوال[1] (Hoare-Laval) در سال ۱۹۳۵ باشد که طی آن جنجالی در بریتانیا به راه افتاد که وزیر خارجه ازکابینه دولت اخراج شد (هرچند که این اخراج موقت بود). مسئله جنگ ویتنام نیز مطمئناً در ۱۹۶۸ در آمریکا بر تصمیم پرزیدنت جانسون مبنی بر عدم شرکت مجدد در انتخابات ریاست جمهوری و نیز تا اندازه‌ای در چگونگی نتیجهٔ انتخابات مزبور اثر گذاشت. به هررو شاید احساس همگانی برآن باشد که رویهمرفته سیاست خارجی به خوبی اداره می‌شود، یا بسیار به هم ریخته است، چنین برداشتی بررَوش انتخاباتی دولت بازتاب می‌یابد. احتمال دارد تصور عدم شهامت و سردرگمی دولت کارگر [بریتانیا] در رویارویی با بحران [ملی شدن] نفت ایران در سال ۱۹۵۱ تا اندازه‌ای این احساس را در همگان توان بخشیده باشد که دولتِ حزب کارگر خسته شده و شایستگی خود را از دست داده و بایستی کنار گذاشته شود.

گذشته از این ملاحظات بسیار مبهم و کُلی‌گرای افکار عمومی توده‌ها تنها زمانی به‌کار می‌افتند که بخواهد محدودیت‌های گسترده‌ای بر رفتار سیاستگذاران بر جای نهند. دولت‌ها ناچارند به افکار سیاسی، افکار مردم آگاه، و گروههای فشار توجه بیشتری کنند. ولی حتی این نفوذها هم از دیدگاه اهمیت و چگونگی کار نظام سیاسی تصمیم‌گیرندگان متفاوت هستند. در نظام شوروی، افکار عمومی گروه‌ها یا سازمان‌هایی، که در نظام‌های دیگر گروههای با نفوذ خوانده میشوند، به یکسان زیرکنترل تنها گروه سیاسی یعنی حزب کمونیست قرار دارند (گرچه شاید این کنترل پس از مرگ استالین در ۱۹۵۳ کاهش یافته باشد)، تصمیم‌گیرندگان نیاز به این ندارند که اعتنای چندانی به اندیشه‌های و عقیدهای غیر حزبی کنند؛ و حتی درون خود حزب

۱ـ پیش نویس پیمان میان وزیران خارجه بریتانیا و فرانسه، سرساموئل هور و پییرلاوال به منظور واگذاری بخش بزرگی از حبشه به ایتالیا برای اینکه موسولینی را از جنگ با حبشه منصرف سازند، تهیه شد. این طرح به منزله دوری جستن تعهد دولت در انتخاباتی که چند هفته پیش به عمل آمده بود، قلمداد شد، زیرا در مبارزه انتخاباتی قول داده بود که از راه بکارگیری امنیت دسته جمعی جامعه ملل در برابر تجاوز مقاومت خواهد کرد.

امتیازها و فشارهای گوناگون در دست سردمداران دستگاه رهبری می‌باشند؛ در نتیجه ابراز عقیده خلاف رهبران حزب بی ارزش می‌شود. نظام سیاسی آمریکا از این لحاظ درست نقطه مقابل شوروی می‌باشد، و به گونه‌ای طرح ریزی شده تا ابراز عقیده‌های گوناگون پنجاه ایالت آن را که ناشی از تنوع آب و هوا، منابع، کاروپیشه، اقتصاد، منافع، ترکیب نژادی، و ساختار و الگوی اجتماعی آنها است، بازتاب بخشیده و جریان آنها را آسان سازد. به موجب قانون اساسی، حقوق ایالت‌ها و عقیده‌های اقلیت‌ها نبایستی سرکوب شوند. در چنین نظامی باید پیوسته سیاست، منافع متضاد گروهها و صاحبان نفوذ در نظر گرفته، و توجه افزون‌تری به خواست و نظرهای پیشگامان افکار عمومی کند، زیرا فرصت برای اقدام در دست کسانی قرار می‌گیرد که بخواهند آن را پذیرا شوند. در چنین شرایطی، روزنامه‌نگاران برجسته‌ای مانند والترلیپمن (Walter Lippmann) یا جیمز رستون (James Reston) از نفوذ فراوانی برخوردار میشوند.

با اینهمه باید گفت با توجه به چنین نمونه‌هایی، حتی در آمریکا، سیاستی که تحت تأثیر محدود کنندهٔ گروههای متعدد فشار پدید می‌آیند بیشتر مربوط به امور داخلی بوده و کم‌تر با امور خارجی ارتباط دارند. گروههای علاقه‌مند کم‌تر میان منافع خود با اقدام‌های ویژه در سیاست خارجی، پیوندی مستقیم قائل می‌شوند و درنتیجه نیرو یامنابع خود را برای نفوذ بر سیاستگذاران در این زمینه بکار نمی‌گیرند. در سال ۱۹۳۴ در مرحله‌های پایانی بحران اقتصادی جهانی نمایندگان ایالت نوادا سرانجام موفق شدند که مقام‌های دولت فدرال را تشویق کنند که با بالا بردن بهای نقره وضع اقتصادی آن ایالت را بهبود بخشند؛ که این کار با توجه به اینکه پشتوانه پول چین نقره بود، این کشور را از نظر اقتصادی به لبه پرتگاه کشاند؛ و این در زمانی صورت می‌پذیرفت که کوشش آمریکا برآن بود که چین را در برابر فشار ژاپن سرپا نگهدارد. بیگمان سیاست آمریکا در برابر اسراییل مکرراً زیر تأثیر فشارهای یهودیان آمریکا بوده است، که می‌توانند چنان نفوذی که متناسب باتعداد جمعیت آنها نیست اعمال کنند، زیرا یهودیان بخش مهمی از جمعیت ایالت نیویورک راکه یکی از دو ایالت بزرگ آمریکا است، تشکیل می‌دهند، و از اینرو نیروی تعیین‌کننده‌ای در انتخابات ریاست جمهوری در آن منطقه به شمار می‌آیند.

اثری را که گروههای با نفوذ در تصمیم‌گیری سیاست خارجی اعمال می‌کنند، (البته

هنگامی که خواهان چنین اثر گذاری باشند) در نظام‌های سیاسی گوناگون با توجه به ماهیت توانمندی و ضعف سیاسی دستگاه دولتی، دوری یا نزدیکی انتخابات (در نظام‌هایی که انتخابات رقابتی و چند حزبی آنها صورت می‌پذیرد)، و میزان توان ناخشنودی در آسیب‌رسانی سیاسی به رهبران مورد انزجار آنها، متفاوت می‌باشد. ماهیت مسائل سیاست خارجی ـ یعنی دور بودن و محرمانه بودن و نیز پیچیدگی آنها، با توجه به این حقیقت که ارزش و ارج مقام‌ها و ملت در میان می‌باشد ـ سبب می‌شود که چشم انداز و فرصت اثرگذاری گروه فشار را در این زمینه کاهش دهد.

اکنون برخی از گروههای علاقه‌مند در گستره‌ای فراتر فعالیت می‌کنند. بسیاری از آنها به فراسوی مرزها کشانده شده‌اند. کلیسای کاتولیک رُم، شرکت‌های بین‌المللی، گروههای صلح بین‌المللی، سازمان‌های غیر دولتی، نمونه‌هایی از چنین گروههایی هستند، که نفوذ جداگانه‌ای را بر سیاست خارجی برجای می‌نهند. برای مثال، اگر گروه‌های سازمانیافته بین‌المللی از دانشمندان، همزمان مبارزه‌ای را در چند کشور علیه آزمایش جنگ افزارهای هسته‌ای در فضا آغاز کنند، دست کم برخی از دولت‌های مربوطه می‌خواهند بدانند که دیگران در برابر این گروه‌ها چه واکنشی نشان خواهند داد؛ تامبادا خود را در انزوا بیابند. اثرگذاری گروههای فشار حتی اگر در سطح بین‌المللی سازمان یافته باشند، الزاماً رو به فزونی نمی‌رود ـ حتی امکان دارد که کاهش هم بیابد ـ ولی دولت‌ها نیاز به آن دارند که از راههای گوناگون نسبت به آن واکنش نشان دهند. این نمونه‌ای است از روابط دوسویه میان قلمروهای داخلی و بین‌المللی تصمیم‌گیرندگان، و در این باره در فصل آینده در بخش‌های سه و چهار این کتاب بیشتر بحث و گفتگو خواهد شد.

دامنه نفوذ افکار عمومی آگاه را بر سیاست به دشواری می‌توان مورد ارزیابی قرار داد. اثر آن نیز با توجه به چگونگی نظام سیاسی و وضع ویژهٔ زمانی آن، توان یا ناتوانی دستگاه دولت، و چگونگی موضوع مورد نظر، متفاوت می‌باشد. همچنین اثر آن بستگی به شخصیت و منش تصمیم‌گیرندگان دارد. کسانی که خودنگر و خود مطمئن هستند (مانند نویل چمبرلن یا دوگل) کم‌تر زیر فشار نفوذ افکار عمومی آگاه قرار می‌گیرند؛ تا کسانی که جنبه‌های گوناگون مسئله را می‌توانند ببینند (مانند جان اف کندی). ولی حتی احتمالاً پر غرورترین رهبران نسبت به

موضوع‌هایی که می‌دانند چیزی درباره آن نمی‌دانند، اطمینان کم تری احساس کرده، وکلا" هرچه یک مسئلهٔ مبهم تر و پیچیده‌تر باشد، افکار عمومی آگاه می‌توانند نفوذ بیشتری در آن کنند. درباره موضوع‌هایی که از دیرباز مطرح بوده‌اند، احتمالا" افکار آگاه باز هم اثرگذاری افزون‌تری دارند، تا موضوعی که به سرعت در مورد آن تصمیم‌گیری و حل شده باشد. هنگامی که دولتی از دیدگاه سیاسی ناایمن باشد، احتمالا" احساس می‌کند که توان چندانی برای رویارویی با اندرزهای افکار عمومی آگاه ندارد. ولی همه این گفته‌ها در نهایت سست بوده و دقیق نیستند، و انجام بررسی‌های تجربی بسیار فراوانی لازم است تا بتوان با اطمینان هریک از آنها را پذیرفت.

در این تقسیم‌بندی افکار که در بالا به بحث نهاده شد بخشی هم مربوط به افکار سیاسی می‌شود. در اینجا اصطلاح دیگری وارد معادله مربوطه خواهد شد. دیگر بخش‌های افکار مزبور همگی در صدد آنند که از راههایی که درست قلمداد می‌شوند، یا از راههایی برای خود یا همدستان خود از آن سود جویند، یا از راههایی که گمان می‌رود منافع ملی را تأمین می‌کند، یا به صورت ترکیبی از چند مورد مزبور، به اثرگذاری در اقدام‌ها و کردارها پردازند. افکار سیاسی به روابط سیاسی در زمینه برخورداری از قدرت به منظور سیاستگذاری نیز توجه دارد. گروههای سیاسی مانند حزب‌ها با دیگر گروهها فرق دارند، زیرا حزب‌های سیاسی برآنند که قدرت را به دست گیرند، در حالی که هدف دیگر گروهها آن است که در قدرت رخنه و نفوذ کنند. بنابراین نفوذ و رخنه گری افکار سیاسی نه تنها بستگی به عامل‌های دیگری که پیشتر به آنها اشاره شد، دارد، بلکه به توان گروه سیاسی در ساختن یانساختن رهبران خود و برعکس [به توان رهبران در پرداخت افکار سیاسی] نیز وابسته است.

در آمریکا رییس جمهور مستقلا" انتخاب می‌شود، و بنابراین در حقیقت به مدت چهار سال زمام کارها را در دست می‌گیرد، و تقریباً نمی‌توان وی را بر کنارکرد. افزوده براین، رییس جمهور دارای قدرت سیاسی فراوانی است و محبوبیت همگانی وی غالباً و دست کم در انتخابات چهار سالهٔ بعد ریاست جمهوری، و نیز در انتخاب اعضاء حزب خود برای سنا و مجلس نمایندگان اثر مهمی بر جای می‌نهد. یعنی رییس جمهور می‌تواند به مقدار فراوانی برسرنوشت اعضاء حزب خود اثر گذارد. همین که اعضاء حزب او را برای ریاست جمهوری

نامزد کردند، تقریباً دیگر نمی‌توانند اقدامی علیه وی انجام دهند. از اینرو نفوذ افکار سیاسی درونی حزب به حداقل می‌رسد. البته آن دسته از اعضای حزب که در کنگره هستند نفوذ فراوانی دارند، ولی این قدرت آنها ناشی از ساختار نهاد ایالات متحده آمریکا بوده و ارتباطی به عضویت در حزب ندارد.

وضع در بریتانیا کاملا" دگرگونه است. در این کشور هم بالاترین شخص تصمیم‌گیرنده، یعنی نخست وزیر، توان فراوانی برای خنثی کردن حزب خود او از راه اختیار پیشنهاد انحلال مجلس عوام دارد، گرچه چنین کاری موقعیت خود را هم به خطر می‌اندازد. رویهرفته نخست وزیر انگلیس برای رهبری خود به مقدار فراوانی به پشتیبانی کافی اکثریت اعضای حزب خود در مجلس عوام نیاز دارد، و بنابراین نمی‌تواند بی آنکه واکنشی ازسوی آنها ببیند، نمایندگان مزبور را کاملا" نادیده انگارد. به هر رو او نیز از حمایت گسترده‌ای برخوردار است و از این رو به ندرت می‌توان وی را بر کنار کرد، گرچه بحث‌کردن در مورد چنین اقدام‌هایی ممکن است موضع سیاسی او رانرم‌تر و متعادل‌تر کرده و جلو وخامت اوضاع را بگیرد. ولی هنگامی که موقعیت وی نسبتاً ایمن است، موقعیت همکاران او از جمله وزیر خارجه‌اش کم‌تر ایمن می‌باشد. وزیر خارجه از دیدگاه قانون اساسی جایگاه خاص خود را دارد؛ ولی با اینهمه موقعیت سیاسی وی، به ارتباط او با نخست وزیر و پشتیبانی که از حزب خود دریافت می‌دارد، (و تا اندازه‌ای کم‌تر به روش حزب مخالف و رأی دهندگان به طورکلی) وابسته است. یک وزیر خارجه که از پشتیبانی کافی نخست وزیر بهرمند نباشد، نمی‌تواند بر سیاست‌هایی که از سوی بسیاری از افراد درون حزب وی مورد مخالفت قرار گرفته، تأکید ورزد؛ و حتی وزیر خارجه‌ای که سیاست‌ها را با هماهنگی با نخست وزیر دنبال می‌کند، کم‌تر ایمن می‌باشد، زیرا چنانچه افکار عمومی علیه دولت چنان برانگیخته شود که دولت در خطر افتد، یکی از راههایی که بتوان نخست وزیر رانجات داد، برکناری وزیر خارجه است ـ حتی اگر با این کار باز هم سیاست‌ها دچار دگرگونی نشوند. با این تمهید، همچنانکه پیش از این گفته شد، بالدوین [نخست وزیر وقت انگلیس] با وادارکردن هور به استعفا بر سر مسئلهٔ پیمان هور ـ لاوال در دسامبر ۱۹۳۵ خود را نجات داد، و مک میلن (Macmillan) نیز تلاش کرد که با اخراج هفت وزیر کابینهٔ خود در ژوییهٔ ۱۹۶۲، کاهش

محبوبیت خود در پشتیبانی همگانی را جبران کند. تصمیم‌گیرندگانی که در رده پایین تر از نخست وزیر هستند (که مهم ترین آنها در سیاست خارجی، وزیر خارجه است) می‌بایستی توجه بیشتری به افکار سیاسی داشته باشند، گرچه نخست وزیر نمی‌تواند این موضوع را بدون هیچ واکنشی نایده انگارد.

جمهوری سوم و جمهوری چهارم فرانسه کاملاً با جمهوری آمریکا تفاوت داشتند، چون این نکته را ثابت کردند که عقاید سیاسی سد مهمی در راه تصمیم‌گیری سیاست خارجی هستند. نبود اختیار ریاست جمهوری برای انحلال مجلس نمایندگان، و تمرکز پیوسته اختیار اساسی در مجلس، سبب می‌شد که دولت‌ها به آسانی و زود به زود عوض شوند، و در این نقل و انتقالات دولت، گهگاه وزیری که اقدام به دنبال روی از سیاست‌های مخالف افکار همگانی می‌کرد، ناگهان برکنار می‌شد. در چنین شرایطی و به رغم محرمانه بودن اطلاعاتی که سیاست خارجی بر پایهٔ آنها قرار داشته و بایستی قرار گیرد این عقاید سیاسی اثر واهمیتی قطعی دارند؛ و این شامل عقاید و افکاری می‌شود که نه تنها درون حزب خود وزیر مربوطه، بلکه در همه حزب‌هایی که احتمالاً به گونه‌ای در آینده ائتلاف خواهند کرد، وجود دارند. امکان دارد در این اوضاع و احوال اجرای سیاست خارجی به سختی با مانع روبرو شود. شایسته است بگوییم که به رغم جو سیاسی داخلی، بیشتر ابتکارهای سیاست خارجی مهم و سازنده در اروپای پس از ۱۹۴۹ و پیش از بازگشت دوگل به قدرت در ۱۹۵۸، از سوی فرانسه صورت گرفته است. از سوی دیگر محدودیت‌های دولت‌ها در جمهوری چهارم بقدری شدید بودند که کابینه‌ها نمی‌توانستند سیاست رضایت بخشی را در مورد الجزایر پدید آورند، و این ناکامی مایه‌های اصلی سرنگونی جمهوری مزبوررا فراهم ساخت.

از این ملاحظات کلی‌تر و مهم‌تر، نفوذی است که بر رفتار تصمیم‌گیرندگان از راه درک خود آنها از الگو، اخلاق و سنت‌های اجتماعی جامعه و مردم آن صورت می‌پذیرد. هر قدر جامعه‌ای جدیدتر باشد این نفوذها کمتر احساس می‌شود. هرچه یک جامعه از پیشینیه بیشتری برخوردار باشد، احتمالاً این سنت‌ها بیشتر گسترش یافته و الگوی رفتاری از کنش‌ها و واکنش‌های درونی جغرافیایی، اقتصادی، قومی، و سیاسی اجتماعی شرایط زندگی ناشی

می‌شود. همین که یک الگوی سنتی و رفتاری جا افتاد، معمولاً هنجارهای اخلاقی باورهایی را درباره راههای درست و نادرست انجام امور پدید می‌آورد. سنت‌ها و الگوهای رفتاری و باورهای اخلاقی از راه تاریخ مدون، آموزش و پرورش و دستگاه رسمی سیاستگذاری حفظ و نگهداری می‌شوند، اعضای این دستگاه پیش از ورود به جامعهٔ خود، در چنین جو فرهنگی بارآمده و پس از ورود به جامعه از برداشت‌ها و کردارهای بالادست خود پیروی می‌کنند. از اینرو آمریکا به دلیل درجهٔ بالای انزوای جغرافیایی و نیز امنیت استراتژیکی آن، منابع ثروت بزرگ و بهره برداری نشدهٔ آن، این امکان را ایجاد کرده است که آرمان‌های افزایش ثروت و رفاه را از راه توسعه طلبی درون ـ قاره‌ای تامین کند. این کشور پناهگاه بسیاری از مردمانی بوده که از بیدادگری یا سرکوبگری یا فقر قاره‌های کهن گریخته و به آن روی آورده‌اند ـ در نتیجه، در آن، الگوی رفتاری معینی پدید آمده که شامل گوشه گیری و اصول اخلاقی عدم مداخله، آزادی دریاها، و حل آشتی جویانه کشمکش‌ها از راه داوری، میانجیگری یا دیپلماسی می‌شوند. از سوی دیگر برای کشورهای رقیب در اروپای قاره‌ای اصل‌های اخلاقی بایستی تابع ابزارهای فیزیکی دفاعی شده و دلیل وجودی دولت در واقع همان اصل اخلاقی آن است.

برای بریتانیا که با قدرت دریایی مهم خود، محاصره دریایی را یکی از راههای تحمیل خواست خود بر دیگران به شمار می‌آورد، آزادی دریایی اصلی ناپذیرفتنی بود. همین که این‌گونه نت‌ها جا بیفتند، دگرگونی آنها نیاز به مدت زمان درازی دارد. اینکه آیا چنین سنت‌هایی پدید می‌آیند تا آزادی مانور تصمیم‌گیرندگان را محدود سازند یا نه، بستگی به ماهیت آنها دارد. موضوع مداخلهٔ ۱۹۵۶ در آبراه سوئز هر دو اصل اقدام و شیوه‌های سنتی اقدام بریتانیا را، که درستی آنها در گذشته ثابت شده بود، نادیده انگاشته، و درنتیجه جبههٔ مخالفان داخلی کابینه را به اقدام واداشت و دولت را وادار کرد به عملیاتش پایان دهد. جالب آنکه چنین واکنشی در فرانسه پدید نیامد، زیرا نهاد و روش‌های سنتی و رفتاری آن درباره ماهیت اقدام دولت متفاوت می‌باشد. اندیشهٔ تخطی از اصل‌های رفتاری آمریکا در زمینه اقدام محدود برای مداخله در ویتنام، با واکنش و خواست مخالفان آن مداخله، و نیز انگیزهٔ خودپُرسی درباره عملیات مزبور، بازتاب یافت. برعکس خشونت و درنده‌خویی شوروی در مجارستان در ۱۹۵۶، و تجاوز به چکسلواکی در

۱۹۶۸ به هیچروی از جانب هنجارهای رفتاری محدود و ممنوع نشد. زیرا چنین رفتاری در الگوی روسی می‌گنجدکه از سده هفدهم تا به امروز به‌کار گرفته شده است.

الگوی روسی، یا الگوی تزاری؟ آیا مردمان دارای خصلت‌های ویژه به خودشان هستند که این خصلت‌ها کردار حکمرانان را تشویق، محدود یا ممنوع می‌سازند؟ این یکی دیگر از زمینه‌هایی است که فهم و درک آن محدود است و گواههای تجربی آن به ندرت یافت می‌شوند؛ ولی دست کم به نظر می‌رسد که بار آمدن در یک محیط فرهنگی که برخی ویژگی‌ها را ارزش تلقی می‌کند، موجب تاکید بر چنین ویژگی‌هایی می‌شود؛ و آنهایی که بر چنین ویژگی‌هایی تأکید می‌کنند و بر آن‌ها ارج می‌نهند، احتمالاً به مقام‌هایی در دستگاه فرمانروایی دست می‌یابند، و از اینرو ارج نهادن بر ویژگی‌ها و بکارگیری این ویژگی‌ها در آن جامعه پابر جا می‌ماند. برای مثال تقریباً تردیدی نیست که دستورالعمل‌های روشن و مناسب با شرایط برای بکارگیری مهارت، توجه به جزییات، و عدم فساد، در آلمان بهتر از ایتالیا به اجرا در می‌آیند؛ و نیز این دستورها در ایتالیا بهتر از هند اجرا می‌شوند. و اگر این را بپذیریم، این موضوع، هم بر نوع تصمیم‌های اتخاذ شده اثر می‌گذارد، و هم بر درجه موفقیت در دستیابی به منظورهای ناشی از آنها. تصور عمومی برآن است که آمریکایی‌ها به خلاف مردم آلمان استعداد بی‌همتایی برای بی‌اعتمادی پیوسته به روشنفکران و برنامه‌ریزان دارند. از نظر ایشان هر چیزی یا خوب است یا بد، درست است یا نادرست، سفید است یا سیاه، و مردم باید به دنبال نیکی بروند و بدی را نابود سازند. به هرروی، برای بریتانیای مصلحت‌گرا هیچ چیز سیاه سیاه یا سفید سفید نیست بیشتر چیزها طیفی گوناگون از رنگ خاکستری دارند، و هرکس تا آنجا که ممکن است باید در راه دستیابی به بخش سفیدتر خاکستری بکوشد، ولی این را هم می‌پذیرد که سازش کاری بجا است، چون در آن سوی قضیه هم که سیاه می‌نماید بخشی از حقیقت نهفته است. برای فرانسوی‌ها اصل شکند پویا (solvitur ambulando) سرزنش‌آمیز است. پیامدهای منطقی تصمیم‌ها بایستی پیش بینی و تحلیل شوند، و بر پایه آن‌ها دست به اقدام زده شود. به غرور اسپانیایی نبایستی توهین کرد. تحمل و پایداری روسی پایان ناپذیر است. بیشتر مردمان گمان می‌کنند که دارای منش ملی هستند که به نمونه‌هایی از آن در بالا اشاره شد. اگر تصمیم‌گیرندگان از هر کشور از

منش مردمان خود آگاه بوده یا آن را باور داشته باشند، زمینه دیگری را فراهم می‌آید که بر چگونگی اقدام آنها اثر می‌گذارد.

همه عامل‌های ناشی از جَو داخلی که در این فصل به بررسی نهاده شدند بخشی از چارچوبی را تشکیل می‌دهند که بر پایه آن استراتژی سیاسی تعیین می‌شود. همچنین این عامل ها اثر مستقیمی بر آخرین عامل این قلمرو یعنی وضعیت نظامی ـ استراتژیکی کشور دارند. تقریباً تصمیم‌گیرندگان همهٔ کشورها یکی از هدف‌های خود را نگهبانی از استقلال کشور خود می‌دانند: یعنی کنترل بر امور داخلی کشور از راه اختیاراتی که بومی و داخلی تلقی می‌شوند. تدارک برای دفاع از استقلال مزبور مهم‌ترین وظیفه استراتژی ـ نظامی است، گرچه امکان دارد که این تنها وظیفهٔ تفویض شده به آنها نباشد. بنابراین توصیه‌های نظامی ناشی از تحلیلگری وضعیت استراتژیکی کشور، تنها به شرط پذیرش خطرهای آن از سوی تصمیم‌گیرندگان، ممکن است ناشنیده انگاشته شوند.

این تحلیلگری باید ملاحظات هریک از عامل‌هایی راکه تاکنون مورد بحث قرار گرفتند در برگیرد. جغرافیای کشور جنبهٔ اساسی دارد. وضع جزیره‌ای انگلیس به گونه‌ای است که تا پیش از ایجاد نیروی هوایی، چنانچه این کشور می‌توانست برتری دریای پیرامون خود را حفظ کند، مایه امنیت آن را فراهم می‌آورد. از اینرو توان دریایی اهمیتی بی چون و چرا داشت و نیروی دریایی از تحسین، موقعیت و ارج اجتماعی برخوردار بود. کشوری مانند روسیه تزاری یا اتحاد شوروی [یا فدراسیون روسیه امروز] با مرزهای طولانی برای دفاع نیاز به نیروی زمینی گسترده‌ای برای نگهبانی از خود دارد. براندنبورگ پروس، همچنانکه پیشتر به آن اشاره شد، بهترین نمونه آسیب پذیری استراتژیکی را نمایان ساخت. این کشور در سدهٔ هیجدهم هیچگونه کانون جغرافیایی یا فرهنگی شناخته شده‌ای نداشت، و از هیچگرنه مرز جغرافیایی روشن یا دفاع پذیری برخوردار نبود، و همسایگان ستیزجو و نیرومندتری پیرامون آن را فراگرفته بودند، و از اینروی بقای آن به وجود ارتش بسیار سازمان یافته و بسیار کارآی آن بستگی داشت. و چون ارتش برای موجودیت کشور جنبهٔ حیاتی داشت، ارزش و امتیازهای گسترده‌ای به دست آورده بود. قدرت ارتش تنها به خواست خود آن و وفاداری به پادشاه محدود می‌شد. هنگامی که همین

پروس کنترل خود را در سال‌های ۷۱-۱۸۷۰ بر سراسر آلمان تحکیم بخشید، این سنت‌های نظامی‌گری بر همهٔ آلمان سایه افکند، که پیامدهای مهمی را برای چگونگی ساختار سیاسی و اجتماعی و روندهای تصمیم‌گیری در برداشتند.(۱)

مقتضیات استراتژیکی، تنها از منظور اولیهٔ دفاع از سرزمین و کشور ناشی نمی‌شوند. امکان دارد این مقتضیات استراتژیکی شامل منافعی به شمار آیند که حیاتی قلمداد شده و برای آن‌ها تدارک لازم فراهم آید. ثروت و قدرت بریتانیا در سده نوزدهم به وجود امپراتوری و نظام بازرگانی جهانی آن بستگی داشت، و دفاع از این نظام و به ویژه از ارتباطات آن، منافع حیاتی به شمار می‌آمد. بنابراین همیشه دیپلماسی انگلیس روی تهدیدها و یا امکان چنین تهدیدی بر ارتباطات خود حساب می‌کرد، و استراتژی نظامی و ارتباطات چنین اقتضا می‌کرد که منابعی را صرف حفظ و نگهداری آنها کنند و دست به سیاست‌هایی نزنند که تهدید غیر قابل کنترلی را متوجه این ارتباطات و منابع سازند. محدودیت‌هایی که برجنبه‌های استراتژیکی سیاست بار می‌شدند، به تهدیدهای گوناگونی بستگی داشتند که از آن سیاست‌ها ناشی می‌شدند. این جنبه‌ها گسترهٔ منافع متمرکز یا پراکنده و نیز موقعیت هر کانون را با توجه به دیگر کانون‌های قدرت و همراه با درجه دفاع پذیری طبیعی آنها، در برمی‌گرفتند.

تهدیدها تنها یک سوی معادله را تشکیل می‌دادند. در سوی دیگر معادله، منابع اقتصادی، جمعیت‌شناسی و سیاست قرار داشتند. در سدهٔ بیستم نوع جنگی را که یک کشور می‌تواند درآن درگیر شده، و مدت زمانی راکه جنگ افروز می‌تواند به جنگ ادامه دهد، بستگی به صنعت، دسترسی به مواد خام، سطح تکنولوژی، و ساختار اقتصادی دارد. بدون داشتن صنایع سنگین گسترده و تکنولوژی کاملا" پیشرفته، یک کشور نمی‌تواند رأساً به تولید یا تولید

۱- البته نباید ارتش‌گرایی را مترادف، با تجاوز گری دانست. با توجه به وضعیت آسیب پذیر آلمان که میان دو کشور بزرگ، یعنی روسیه و فرانسه قرار گرفته بود، و نیز مانع‌های ناچیز استراتژیکی در سرراه آنها، اکثریت استراتژی گذاران آلمان لازم می‌دانستند چنانچه درگیر در جنگ شوند، برای کاهش فشار جنگیدن در دو جبهه به تجاوز و حمله سریع پردازند: از اینرو طرح شلایفن (Schlieffen) برای حمله به بلژیک در ۱۹۱۴، و طرح بزرگ تر زرد (Plan yellow) در ۱۹۴۰ صورت پذیرفتند. ولی این آسیب پذیری فراوان سبب می‌شد که معمولاً توصیهٔ دستگاه نظامی شامل خودداری آلمان از درگیری در جنگ باشد و این دلیل اصلی مقاومت نظامی‌ها در برابر جنگ طلبی هیتلر بود، گرچه این مقاومت نامؤثر و نیم بند بود.

به اندازه کافی جنگ افزارهای پیچیده و نیرومند امروزی پردازد. حتی باداشتن چنین صنایع سنگین و مهارت لازم برای ایجاد تکنولوژی پیشرفته تولید جنگ‌افزارها، بدون داشتن حجم عظیم تولید ناخالص ملی و بدون کنترل مستقیم یا دسترسی ایمن به مواد خام لازم، توان تولید را به پیش بُرد. این موضوع، محدودیت‌های فراوانی را بر سیاست‌های ممکن بار می‌کند. کشورهایی که دارای منابع اقتصادی کافی نیستند، و از سوی کشورهایی که دارای چنین منابعی هستند، تهدید می‌شوند، نمی‌توانند بدون داشتن پشتیبانی اطمینان بخش از سوی کشور یا کشورهای دیگر که می‌توانند کمبود تسلیحاتی آنان را تأمین کنند سیاست‌هایی را که اساساً محتوای نظامی دارند، دنبال سازند. این موضوع همیشه و تا اندازه‌ای درست بوده؛ ولی مقدار نابرابری میان توان نظامی اقتصادی‌های انبوه آمریکا و شوروی در مقایسه با دیگر کشورها چنان است که اگر دو موضوع در میان نبود، می‌توانست آزادی مانور و استقلال کشورهای دیگر را نابود کند: نخست انکه اکنون نیروی ویرانگری سلاح‌های موجود چنان کلان و دهشتبار است که دو قدرت بزرگ از هرگونه رویارویی‌ای که سبب دست یازیدن به چنین سلاح‌های تخریبی شود، دوری می‌جویند، و از اینرو کشورهای کوچک تر می‌توانند کشمکش‌های منطقه‌ای خود را بدون مجازات کافی ، از طریق جنگ حل کنند. دوم آنکه، حتی در این وضعیتی که ابرقدرت‌ها توان نظامی مهیبی دارند، این توان به تنهایی در رابطه میان کشورها اثر و قطعیت ندارد. اگر می‌شد منابع نظامی را بدون محدودیت به کار برد، ویتنام شمالی حتی نمی‌توانست یک هفته هم در برابر آمریکا مقاومت کند.

ساختار اقتصادی بر توانایی جنگ آوری و نیز بر سیاست خارجی، البته به گونه‌ای نامحسوس، اثر دارد. هرچه یک اقتصاد پیشرفته‌تر و کامل‌تر باشد، کم تر می‌توان از نیروی انسانی آن برای بسیج فعالیت‌های نظامی استفاده کرد مگر اینکه گسستگی عمدهٔ اقتصادی را بپذیریم. یک اقتصاد سادهٔ زیستی در صورت لزوم می‌تواند همه مردان خود را وارد جنگ کند. یک اقتصاد بسیار پیشرفته که تقسیم کار باگوناگونی فراوان و مهارت به هم پیچیده و هموابسته در آن پدید آمده، تنها در صورتی می‌تواند نیروی انسانی به ارتش بدهد که ذخیرهٔ آموزش پذیر انسانی وجود داشته باشد (برای مثال، نیروی انسانی بیکار، یا زنان)، یا اینکه بتواند با پیشرفت

افزون تر تکنولوژی، از نیاز خود به نیروی انسانی بکاهد؛ یا اینکه دستگاه سیاسی بتواند ناخشنودی از پایین آمدن سطح زندگی را کنترل کند. درباره جنگ دراز مدت، هماهنگی این سه عامل می‌تواند اساساً ساختار سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور را دگرگون ساخته، و الگوی زندگی و ارزش‌هایی که گمان می‌رود بایستی از آنها دفاع به عمل آید، به نابودی کشاند. در شوروی، آمریکا و بریتانیا در دهۀ ۱۹۶۰، ردپای پیامدهای جنگ‌هایی که هرکدام از سال ۱۹۱۴ در آن درگیر بودند، نمودار شد. این به نوبه خود بر شیوۀ سیاستگذاری اثر می‌گذارد؛ و احتمال چنین پیامدهایی، اگر درست درک شده بودند، به‌گونه‌ای دیگر بر ملاحظات نظامی و در نتیجه بر سیاست اثر می‌گذاردند.

یک رابطه ویژۀ دیگر میان منابع اقتصادی و استراتژی نظامی را نیز باید یادآور شد. اقتصادهای پیشرفته که به درجه بالایی از بازرگانی وابسته‌اند، تنها می‌توانند برای مدتی کوتاه وارد جنگ شوند، مگر اینکه سریعاً بر سرزمین‌هایی تسلط یابند که منابع آنان را افزایش دهد (مانند ژاپن از ۱۹۳۷ به بعد)، یا اینکه وسیله اعتبارهای گسترده مالی یا کمک‌های بلاعوض از سوی پشتیبانان خود سرپا نگهداشته شوند (مانند بریتانیا پس از ۱۹۴۰ که از سوی آمریکا پشتیبانی شد). نیاز شدید به واردات خوراک و مواد خام به معنی آن است که بخش مهمی از تولید بایستی به صادرات اختصاص یابد. اما اگر صنایع به گونه‌ای اساسی دگرگون شده یا به تولید جنگ افزار برای جنگ پردازند، تولید برای صادرات کاهش می‌یابد و از اینرو ارز کافی برای واردات تأمین نخواهد شد. داراییهای قابل استفاده بریتانیا در خارج تا دسامبر ۱۹۴۰ تقریباً به مصرف رسیدند، و اگر کمک آمریکا در نتیجه قانون وام و اجاره در سال ۱۹۴۱ نبود، بریتانیا ناگزیر می‌شد از جنگ کناره گرفته و ظرف چند ماه شرایط هیتلر را بپذیرد و یا اینکه شاهد فروپاشی اقتصاد خود باشد (که همان نتیجه نخست را به بار می‌آورد) کمک‌های آمریکا به بریتانیا از ۱۹۴۱ تا چند سال بعد سبب شدند که تقریباً بی آنکه این کشور پولی بپردازد مواد و جنگ افزار و دیگر نیازمندی‌های خود را از آمریکا دریافت دارد. بدون چنین کمک دهنده‌ای (چه آمریکا یا هر کشور دیگری) بریتانیا که در هر دو جنگ جهانی منابع قابل استفاده هنگفت خارجی خود را از دست داده بود، دیگر نمی‌توانست در جنگ مهمی، به مدت بیش از یک تا دو ماه درگیر

شود، زیرا چنین اقدامی اثر وخیم خود را بر لیره استرلینگ برجای می‌نهاد. این امر در سال ۱۹۵۶ نمایان شد، و بیگمان دلیل عمده تصمیم بریتانیا به قطع عملیات در سوئز بود. از اینرو محدودیت‌های اقتصادی بر منابع نظامی می‌توانند محدودیت‌های عمده‌ای را بر تصمیم‌گیری سیاست خارجی بار کنند.

همچنین جمعیت اثر مهمی بر توان نظامی دارد. روشن است که جمعیت بزرگ‌تر، در صورت برابری دیگر زمینه‌ها، می‌تواند نیروی انسانی افزون‌تری را نسبت به یک جمعیت کم‌تر برای امور نظامی فراهم آورد. ولی معمولاً دیگر زمینه‌ها برابر نیستند. اندازه نیروی مسلح مورد نیاز از چگونگی تهدیدهایی که متوجه آن کشور هستند، و کیفیت تجهیزات، کیفیت رهبری و روحیه رزمندگان، مؤثر هستند. فردریک بزرگ پادشاه پروس در سده هیجدهم نمی‌توانست استراتژی‌ای را در پیش گیرد که احتمالاً سبب از دست دادن تماس با هریک ازبخش‌های مهم ارتش خود شود؛ زیرا مزدورانی که به استخدام او در آمده بودند، در اثر اینکار تسلیم می‌شدند. این موضوع اثرهای اساسی بر استراتژی وی و نیز اندازه نیروهای مسلح مورد نیاز او داشت. از سوی دیگر از جنگ جهانی نخست به این طرف، استراتژی بیشتر بر پایه نیروهای متحرک استوار شده است، با نیروی متحرکی به اندازه یک تیپ، که مستقلا در پشت سر دشمن یا بدون توجه به هرگونه خط معینی به عملیات می‌پردازند؛ این استراتژی به آن سبب امکان پذیر شد که سرباز و درجه‌دار و افسر همگی از یک آرمان مشخص دفاع می‌کردند و در نتیجه روحیه بالایی داشتند. از اینرو روحیه مستقیماً به آرمان تعیین شده درجهٔ رضایت از آن و به تعهد عاطفی آن مربوط بوده، و از اینجا اهمیت تبلیغات روشن می‌شود. خصومت اوکراینی‌ها نسبت به دیوان سالاری متمرکز روس‌ها در مسکو به اندازه‌ای شدید بود که نه تنها در برابر تجاوز آلمانی‌ها در تابستان ۱۹۴۱ مقاومت نکردند بلکه از آلمانها استقبال هم به عمل آوردند؛ ولی درنده‌خویی و تندروی‌های نیروهای مهاجم و نادانی مزدوران محلی نازی که از سوی هیتلر نیز تشویق می شدند، موجب نفرت اوکراینی‌ها شدند. باور بسیاری از ژاپنی‌ها مبنی براینکه امپراتور و ملت آنها مأموریتی خدایی و مسیحایی دارند، مایه دلاوری و از جان گذشتگی آنها شد، که در نتیجه ژاپنی‌ها به نسبت تعدادشان بسیار هراسناک تر به شمار می‌آمدند. همچنین مردمی که بنا به خلق

و خوی خویش دلیلی نمی‌بینند که آرمانی را برتر از قانون طبیعی حفظ خویشتن به شمار آورند در زمان جنگ روحیهٔ خوبی را آشکار نخواهد کرد. شاید ایتالیاها نمونهٔ این گونه مردم باشند.

از اینرو موثر بودن شمار معینی از نفرات، با توجه به ماهیت موضوع مورد کشمکش، و منش ملی و نیز کیفیت رهبری، تجهیزات، فرق می‌کند. به هر روی، مقدار نفراتی راکه می‌توان از یک جامعه بسیج کرد، به همانگونه که پیشتر گفته شد، تنها بستگی به چگونگی اقتصاد ندارد، بلکه به ساختار جمعیتی هم وابسته است. یک جامعه با نرخ بالای زایش، پیوسته دارای افرادی است که در سن نظامی قرار دارند (۲۰ تا ۳۵ سال)، در حالی که جمعیتی که، برای مثال تا سه دهۀ پیشتر نرخ زایش آن رو به افزایش بوده و سپس این نرخ ثابت مانده است، به بالاترین شمار مردان خود در سن نظامی رسیده و سپس با کاهش افراد لازم برای خدمات نظامی رو به رو خواهد شد. از اینرو در ارزیابی توان نظامی کنونی و آینده (و نیز اندازه‌گیری محدودیت‌های نظامی بر سیاست‌های خارجی اکنون و آینده) ساختار جمعیتی و روند آن از اهمیت فراوانی برخوردارند. یکی از اشتباههای بزرگ هیتلر آن بود که با ناشکیبایی و آگاهی شاهد پیری جمعیت آلمان بود و می‌خواست پیش از آنکه نرخ زایش آلمان بتواند ساختار سنی جمعیتی آلمان را دگرگون سازد تلاش کند رایش هزار سالهٔ خود را پدید آورد. برعکس، جمهوری چهارم و دو گل در این زمینه، میراث جالبی را برای جانشینان خود پی ریختند، تا چنانچه جانشینان او بخواهند، از آن استفاده کنند.

سرانجام باید گفت جزء سازنده نظامی ـ استراتژیک جَو داخلی تصمیم‌گیرندگان، از ماهیت و کیفیت نظام‌های سیاسی واداری تأثیر می‌یابند. پیش از این تأثیر بر روحیهٔ تعهد نسبت به یک آرمان را بازگو کردیم. دامنه این تعهد تا حد زیادی به درجه خشنودی و پذیرش نظام سیاسی و اجتماعی افراد جامعه بستگی دارد. فاشیسم موسولینی برای اکثریت ایتالیایی‌ها پذیرفتنی و خشنود کننده نبود، در حالی که نازیسم هیتلر برای بسیاری از آلمانی‌ها پذیرفتنی و خشنود کننده بود. مؤثر نبودن، عدم روحیه، و بی‌علاقگی دولت‌های فرانسه به امور اجتماعی در دهۀ ۱۹۳۰ یکی از دلیل‌های پشتیبانی از رهنمود حزب کمونیست فرانسه در تضعیف ارتش فرانسه و تضعیف روحیه فرانسوی‌ها برای مقاومت بود که اینها نقش مهمی در شکست این

کشور در ۱۹۴۰ داشتند.[۱] نظام سیاسی امپراتوری اتریش ـ هنگری از سوی چک‌ها و کروات‌ها و دیگر گروههای قومی درون آن امپراتوری همچون دولتی بیگانه به شمار می‌آمد، و از اینرو برای آنها ناپذیرفتنی بود. به ویژه مخالفت کروات‌ها اثر منفی بیشتری بر توانایی نظامی اتریش ـ هنگری در نخستین مرحله‌های جنگ جهانی اول داشت، تا اینکه شایعهٔ واگذاری سرزمین کرانه‌ای دالماسی (Dalmatian) به ایتالیا از سوی انگلیس و فرانسه بر پایهٔ پیمان لندن مورخ ۱۹۱۵ سبب شد که بسیاری از کروات‌ها بار دیگر به سوی اتریش ـ هنگری گرایش یابند. برای تشخیص گرایش مردم به یک نظام سیاسی بررسی کارایی نظام اداری ساده جایگاه ویژه‌ای دارد و اهمیت مهارت دستگاه اداری در بسیج حداکثر امکانات کشور کاملا" روشن بوده و نیاز به بحث چندانی ندارد. در این زمینه نیز ایتالیای موسولینی نمونه‌ای شایان از اثر یک دستگاه اداری ناشایسته و بی صلاحیت است.

وظیفه مشاوران استراتژیک نسبت به دولت شناسایی چگونگی و سرشت تهدیدهایی است که احتمالا" متوجه کشور می‌شوند، تا نیرو و نظام تسلیحاتی لازم برای رویارویی با این تهدیدها برآورد و تعیین شود، به ارزیابی و اندازه‌گیری منابعی که پیشتر مورد بحث قرار گرفتند، پرداخته شود، و آنها را برای تأمین نیرو و نظام تسلیحاتی به کار گیرند. از نظر ارتش هیچ چیزی ایمن نیست، همچنانکه پزشکان هیچکس را سالم نمی‌دانند، و کشیشان هیچ چیز را پاک به شمار نمی‌آورند، و مشاوران استراتژیک همیشه بیش از آن چیزی که می‌توانند به دست آورند، درخواست می‌کنند. وظیفهٔ دولت است که این مشورت‌ها و اندرزها را باتوجه به درخواست‌ها و محدودیت منابع برای منظورهای دیگر ارزیابی کند. غالباً خود دستگاه نظامی می‌داند که تهدیدهایی وجود دارند که کشور به سادگی نمی‌تواند با آنها به رویارویی برخیزد. در این شرایط یکی از سه خط سیاسی احتمالی به تصمیم‌گیرندگان پیشنهاد می‌شود.

پیشنهاد نخست، می‌تواند آن باشد که تهدید از چنان ماهیت و دامنه‌ای برخوردار است

۱ـ البته هنگامی که هیتلر در ژوئن ۱۹۴۱ به شوروی حمله کرد، کمونیست‌ها جنگ امپریالیستی را جنگ مردم علیه فاشیست قلمداد کردند و حزب کمونیست فرانسه به صورت عامل پیشگام مقاومت فرانسه علیه اشغالگران نازی درآمد ـ که البته کمی دیر شده بود.

که اقدام برای رویارویی با آن سودمند نخواهد بود: در این مورد امکان دارد توصیه شود که فرض را بر نبود هر نوع تهدید بگذراند و به تصمیم‌گیرندگان پیشنهاد شود که سیاست‌هایی را دنبال کنند که تهدید شانس تحقق یافتن نداشته باشد. یاداداشتی که در فوریهٔ ۱۹۲۰ در وزارت جنگ بریتانیا صادر شد، می‌گوید شورای ارتش براین باور است که:

ـ (الف) ما نمی‌توانیم آمریکا را دشمن بالقوه خود بدانیم، زیرا هزینه‌ها و تدارک‌های لازم برای جنگ با آن، چنان هنگفت و گسترده است که خارج از توان مالی کنونی ملت می‌باشد، و (ب) بنابراین و لزوماً سیاست ما باید براین استوار باشد که احتمال هرگونه درگیری میان آمریکا و امپراتوری بریتانیا از میان برداشته شود.[۱]

دوم در موردی ملایم‌تر از مورد پیش امکان دارد سیاست پیشنهاد شده آن باشد که نیرویی با چنان اندازه و ویژگی تشکیل شود که گرچه در صورت وقوع تهدید تنها برای مقاومت بسیار کوتاه‌مدت کافی است ولی کمابیش بتواند آسیب کافی بر متجاوز وارد آورد به طوری که طرف تمایلی به ادامه کارزار نشان ندهد، مگر اینکه موضوع برای آن از اهمیت بسیار فراوان برخوردار باشد. این سیاست سنتی سویس است. روشن است که سویس نمی‌تواند در برابر حملهٔ قاطعانه فرانسه یا آلمان ایستادگی کند؛ اما کمابیش این کشور توانسته است در برابر فشار هردو کشور در امان بماند و خود را حفظ کند؛ و این کار را با نگهداری نیروی نظامی با اندازه‌ای معین و بهره‌گیری از کوهستانی بودن سرزمین خود و تلفاتی که می‌توانند برهریک از دو همسایه توانمند خود وارد آورد، به انجام رساند. حتی در زمان هیتلر سودِ عدم تجاوز به سویس بر تصرف آن می‌چربید، البته همیشه حسابگری [در این مورد] غیر قاطع و نامطمئن است.[۲]

سومین روش برخورد با تهدیدی که بسیار بزرگ تر از آن باشد که بتوان در برابر آن مقاومت کرد، آن است که از ابزارهای دیپلماسی، برای جبران ناکافی بودن نیروی نظامی بهره گرفت. این رویه مستقیم ترین و آشکارترین اثر ملاحظات نظامی ـ استراتژیکی بر سیاست

1- E. L. Woodward and R.Butler, eds., ***Documents ond British Foreign*** 1919-1939, first ***Policy*** ser. vi (HMSO, 1946), pp. 1054-5.

۲ـ البته استفاده از بانک‌های سویس برای نگهداری ثروت‌های نامشروع به دامنه چنین مصونیتی افزوده است.

خارجی می‌باشد. امکان دارد دیپلماسی جویای افزایش توان خود برای ایجاد مقاومت از راه همگامی کشور با دیگر کشورها شده یا از این راه تهدید دشمن مفروض راکاهش دهد. همگامی با دیگر کشورها برای مقاومت در برابر تهدید خارجی می‌تواند شامل همه گونه همکاری از تفاهم مشورت‌آمیز نیم بند تا اتحاد الزام آور (که شامل تعهد برای دادن پشتیبانی و کمک نظامی است) باشد؛ هریک از این همگامی‌های گوناگون احتمال تنها نبودن کشور را افزایش داده، و بنابراین امکان وقوع تهدید راکاهش می‌دهد، مگر آنکه توان رقیب نیز افزایش یابد. روش کاهش تهدید از دیدگاه کلاسیک درسیاست فرانسه نمودار شده است، که رهبران آن از زمان ریشلیو (Richelieu) به بعد چنین می‌پنداشتند که اگر آلمان متحد شود از منابع بیشتر از فرانسه برخوردار می‌شود و بنابراین با مهارت دیپلماتیک افزون تر و از راههای گوناگون از یگانگی و یکپارچگی آلمان جلوگیری می‌کرد. جنگ فرانسه و پروس برای فرانسه فاجعه آمیز بود، نه به خاطر اینکه از جنبه نظامی شکست خورد بلکه به این دلیل که آلمان از این راه توانست به وحدت برسد. همچنین بلشویک‌ها دست‌کم تا ۱۹۴۵ تهدید را از سوی سرمایه داری احساس می‌کردند، تهدید بزرگ‌تری که نمی‌توانستند به رویارویی با آن پردازند، و از اینروی برای جبران کمبود خود به دیپلماسی روی آوردند. تا ضعف خودرا بپوشانند و در نتیجه بر تضاد میان کشورها سرمایه‌داری کار کردند.

بیشتر بحث این فصل و به ویژه آخرین قسمت آن، نشان دادکه نیاز و خواست افزون‌تری به تحلیل منظورها و هدف‌ها! وجود دارد تا بتوان با تلاش کافی جَو داخلی را از جَو بین‌المللی تصمیم‌گیرندگان جدا ساخت؛ ایندو قلمرو کاملا" به همدیگر نزدیک اند و با هم پیوستگی و درآمیختگی دارند. در بخش آینده نخست عامل‌های جَو بین‌المللی بررسی می‌شوند، سپس به‌گونه‌ای روشمندانه ارتباط میان دو قلمرو مزبور به بررسی نهاده خواهد شد.

۵

اثرگذاری بر تصمیم‌گیری
در سیاست خارجی

ب ـ جَوّ سیاسی بین‌المللی

بحث فصل گذشته در مورد محدودیت‌های سیاست خارجی بود. انگیزه‌ها یا محرک‌های مربوط به آن از راه جَو داخلی که تصمیم‌گیرندگان در چارچوب آن به اقدام می‌پردازند، بررسی شد. ولی سیاست خارجی در خلاء پدید نمی‌آید؛ بلکه این سیاست‌ها در رابطه با دیگر یگان‌های دست اندرکار در صحنهٔ جهانی نمود می‌یابند. هیچ رابطه‌ای میان انسان‌ها یا گروههای مردمی را نمی‌توان جز برای مدت کوتاهی نگه داشت، مگر اینکه حداقل معینی از مقررات به صورت پیمان، رسم، اخلاق، قانون، و نهادهای اجتماعی پدید آید. ولی مقررات به هر گونه که عمل کنند، کمابیش آزادی مانور یگان‌های مشمول مقررات را محدود می‌سازند؛ و موفقیت تصمیم‌گیرندگان در سیاست خارجی برای دستیابی به هدف‌های خود، وابسته به آن است که تا چه اندازه در حسابگری محدودیت‌های مزبور دقیق بوده‌اند. این نخستین عنصر جَو بین‌الملل است. دومین و مهم ترین عنصر همانا سیاست‌ها واقدام‌های دیگر یگان‌های دست اندرکار بین‌المللی هستند، زیرا در این زمینه غالباً دیگر کشورها مهم هستند. احتمال موفقیت در یک سیاست خارجی، چنانچه با برآورد درست و کافی درباره اقدام‌های دیگر کشورها یا دیگر گروهها همراه نباشد، کاهش می‌یابد. این برآورد شامل اقدام انجام شده، اقدام‌های در دست اجرا، یا احتمال اقدام در آینده در پاسخ به سیاست معین مورد نظر یا هرگونه انگیزشی در بخشی دیگر از

صحنهٔ بین‌المللی می‌باشد. اندازه ودامنهٔ برآورد مورد نیاز متفاوت بوده و بستگی به توانائی‌های کشورها یا دیگر یگان‌های درگیر در آن مسئلهٔ مورد نظر دارد؛ توانایی‌های مورد اشاره عبارتند از: ترتیب اولویت مسئله برای شرکت کنندگان در آن، و خواست یا عدم تمایل آنها برای بسیج شدن در این زمینه با توجه به منابع بالقوه‌ای که دارند. این موضوع چگونگی و کارآمدی قدرت را مطرح می‌کند،که در بخش پایانی این فصل بررسی خواهد شد.

افراد و گروهها به این دلیل مقررات رفتاری را می‌پذیرند که معتقدند پذیرش آنها بیشتر درخور تحمل است تا پیامدهای مقاومت در برابر آنها (مجازات، زیان مادی، از دست دادن سود مادی، محرومیت‌های روانی یا دیگر مجازات‌ها)؛ و یا به خاطراینکه گمان دارند که وضع کنندهٔ مقررات چنان اقتداری دارد که باید فرمانبردار آن بود، چه به دلیل مقام و موقعیت وی [فرمانروا] و چه به جهت نظام اجتماعی که فرمانروا آن را تنظیم می‌کند؛ و گمان می‌رود که چنین تنظیمی ارزشمند بوده و نمی‌توان بدونِ فرمانروا نظام اجتماعی را سرپا نگه داشت. همین که مقررات مورد پذیرش قرار گرفت، دارای توان خود- نگهدارنده می‌شود؛ زیرا بی‌تفاوتی و عادت پذیرش دست به دست هم داده مقاومت را دشوارتر می‌سازند. در جامعه بین‌المللی چنین دلیل‌هایی از کارایی چندانی برخوردار نیستند. هیچگونه قدرت فرادستی که مورد پذیرش همگان بوده و حق وضع مقررات قابل اجرا داشته باشد، وجود ندارد. هیچگونه موافقت جهانی پدید نیامده که بگوید جامعه بین‌المللی، دست کم با وضع کنونی آن، بایستی حفظ شود. نقض این مقررات [بین‌المللی] یا اصول اخلاقی، قراردادی یا حقوقی موجود، مجازات چندانی، غیر از آنچه راکه دیگر اعضای جامعه بخواهند و بتوانند به اجرا در آورند، به بار نمی‌آورد. درجه محدودیتی که بر سیاست خارجی از راه هنجارها و ساختار نهادی جامعهٔ بین‌المللی تحمیل می‌شود، ناشی از خطر زیان است، زیرا تصمیم‌گیرندگان گمان می‌کنند که در صورت نقض یا بی‌توجهی، کشورشان آسیب خواهد دید.

مانعها را هم نمی‌توان نادیده انگاشت. برای برخی از کشورها مانع بزرگ‌تر، کشورهای دیگر می‌باشند؛ و برخی از موضوع‌ها نسبت به موضوع‌های دیگر با دشواریهای بیشتری مواجه می‌شوند. فرآیندهای آسانسازی بده‌بستانها به گونه‌ای گسترده پذیرفته شده، و چهره‌ای مشخص

را در جامعه بین‌المللی پدید آورده‌اند. درون یک کشور چنانچه یک بازرگان در جستجوی برتری و کنترل بر شرکت خود باشد و رییس شرکت رقیب خود را به دفترش دعوت کند و سپس او را ربوده و درجایی زندانی کند، احتمالاً خود وی وسیله پلیس دستگیر و زندانی یا به‌گونه‌ای دیگر مجازات می‌شود. ولی در رابطه میان کشورها، چنانچه یک دولت، دیپلمات‌ها یا رهبران سیاسی کشور دیگری را دستگیر کند، هیچ مقام بالاتری وجود ندارد که به آن رسیدگی یا آن دولت را به مجازات رساند. البته، حتی میان کشورهایی که از نظر قدرت با یکدیگر نابرابر هستند، به طور معمول مصونیت رهبران سیاسی و دیپلمات‌های رسمی کشورهای دیگر، محترم شمرده می‌شوند. حتی زمانی که دو کشور به جنگ با یکدیگر می‌پردازند، رسم براین است که برای دیپلمات‌ها و کارکنان نمایندگی سیاسی رقیب، وسایل ایمن خروج ازکشور را فراهم آورند. دلیل این مصونیت دیپلماتیک آن است که دولت‌ها به مزیت آن نسبت به خود و کشورهایشان آگاهند و پذیرفته‌اند که برای مذاکره و گفتگو و رسیدن به توافق با دولت‌های کشورهای دیگر به نمایندگی دیپلماتیک نیاز دارند؛ تقریباً همه کشورها پذیرفته‌اند پیشبرد کار آرام این روند بستگی به ایجاد اطمینان دارد و قبول کرده‌اند که آنچه راکه نمایندگی‌های دیپلماتیک می‌گویند یا انجام می‌دهند دولت متبوعشان مسئول است نه اینکه خود دیپلماتها شخصاً مسئول شناخته شوند، مگر آنکه درگیر در فعالیت جنایی شده باشند. از اینرو حتی در مورد حاد یعنی جنگ میان دو کشور، معمولاً این اصل رعایت می‌شود، زیرا نقض آن از سوی یکی از طرف‌های درگیر در جنگ مایه از میان رفتن اعتماد دولت‌های کشورهای دیگر می‌شود و این پرسش تردیدآمیز برایشان مطرح می‌شود که آیا نمایندگان [دیپلماتیک] آنها می‌توانند ایمن باشند؟

گهگاه پذیرش نسبتاً جهانی این اصل، به پرسش گرفته شده است: چین کمونیست بظاهر مایل بود از این حق محروم شود. با پیدایش بسیاری از کشورهای تازه به استقلال رسیده، دولت‌های آنها چنان مزیتی در نظام مصونیت دیپلماتیک نیافتند، تا افراد نمایندگی‌های دیپلماتیک را مصون به شمار آورند؛ همچنین اهمیت اعمال کنترل شوروی بر اروپای خاوری مایه دستگیری و اعدام ایمره ناگی (Imre Nagy) و پال مالتر (Pal Maleter) در مجارستان در ۱۹۵۶ به جرم خیانت، و نیز دستگیری و (طبق گزارش رسیده) سوء رفتار با دوبچک (Dubcek)،

چرنیک (Cernik) و اسمرکوفسکی (Smerkovsky) در چلسکواکی در ۱۹۶۸ شد. کم وبیش نظام مصونیت‌های دیپماتیک به گونه‌ای گسترده بر پایه آیین جامعهٔ بین‌المللی است. اهمیت آن بیش از آنکه به خاطر محدودیتی بر اقدام‌ها باشد به سبب تسهیلاتی است که برای دست به دست کردن اطلاعات و نیز فرمولبندی خردمندانه‌تر سیاست‌هافراهم می‌آورد. اطلاعات رسیده برای تصمیم‌گیرندگان چنانچه از نظر کمی و کیفی کافی نباشند، به احتمال زیاد تصمیم‌های مربوطه، نتیجه‌های مورد نظر آنها را تأمین نمی‌کند؛ از اینرو ماهیت نظام دیپلماتیک، دامنهٔ شرکت کشورها در آن، عامل مهمی را در فضای بین‌المللی نمایان می‌سازد.

نظام دیپلماتیک موازی با حقوق بین‌الملل و نیز پدیده نوین هنجارهای اخلاقی بین‌المللی بوده و تا اندازه‌ای از سوی آن‌ها پشتیبانی می‌شود. حقوق بین‌الملل نوع خاصی از حقوق می‌باشد، که این حقوق ناشی از اقدام‌های دستگاه دارنده اختیار قانونگذاری (همانند مجلس‌های قانونگذاری در بیشتر کشورها) نیست؛ این حقوق ناشی از رأی دادگاه هم نمی‌باشد. حقوق بین‌الملل ناشی از توافق میان کشورها بر سر قانون‌ها، اصل‌ها و پیمان‌هایی است که در روابط متقابل کشورها مورد توجه قرار می‌گیرند. امکان دارد که چنین توافق‌هایی در یک پیمان دو جانبه یا چند جانبه و یا قراردادها بازتاب یابند؛ یا اینکه به وسیله قانون‌های مصوبه از سوی دستگاه قانونگذاری کشورها مورد پشتیبانی قرار گیرند؛ امکان دارد جنبه رضایت ضمنی داشته و هیچ گونه مقرراتی از راه دستگاه حقوقی ساخته نشده باشد؛ یک دادگاه بین‌المللی وجود دارد که نخست در سال ۱۹۲۰ پی ریزی شد، و بار دیگر در سال ۱۹۴۵ به نام دیوان داوری بین‌المللی به کار خود ادامه داد، و ماده ۳۸ قانون دادگاه، آشکارا انواع گوناگون و متفاوت قرارداد موجود در حقوق بین‌الملل را به رسمیت می‌شناسد: ۱ـ دادگاه که وظیفهٔ آن تصمیم‌گیری بر پایهٔ حقوق بین‌الملل می‌باشد برای دعواهایی که به آن تسلیم می‌شوند، باید از منابع زیر بهره‌گیرد: (الف) پیمان‌های بین‌المللی، چه همگانی و چه ویژه، قانون‌های مورد قبولی که از سوی کشورهای درگیر در دعوی به رسمیت شناخته شده‌اند؛ (ب) عرف بین‌المللی به عنوان گواه بر کردار همگانی، همچون قانون به شمار می‌آیند؛ (پ) اصول عام حقوقی که به وسیله ملت‌های متمدن

به رسمیت شناخته شده‌اند.(۱)

چنین قانون‌ها و اصل‌هایی که به گونه‌ای ضمنی یا رسمی بر آنها توافق شده، شامل اموری مانند مصونیت دیپلماتیک، آزادی دریاها، حقوق کشورهای درگیر در جنگ، حقوق آبهای ساحلی، آزادی فضای خارج از جو و کیهان، حقوق پرواز بر فراز کشورها، بیطرفی در جنگ، جبران مالی ملی کردن دارایی‌های خارجی، و بسیاری از اینگونه مقررات و قانون‌ها، می‌باشند. در دهه‌های اخیر اقدام‌هایی صورت پذیرفته که حتی در زمینه‌های حساس‌تری از اصل‌های حقوقی پدید می‌آیند: نکوهش جنگ به عنوان ابزار سیاست ملی، که در سال ۱۹۲۸ وسیله پیمان کلوگ ـ بریان (Kellogg-Briand) پدید آمد، و شصت و پنج کشور آن را امضاء کردند؛ محاکمه و محکومیت سران نازی و رهبران ژاپن در محاکمه‌های نورنبرگ و توکیو به خاطر طرح ریزی جنگ تجاوزکارانه؛ جنایت قلمدادکردنِ کشتار همگانی؛ و اعلامیه حقوق بشر. اعلامیه حقوق بشر تا اندازه‌ای بازتاب و نیز انگیزش پیدایش چند هنجار اخلاقی بین‌المللی می‌باشد که شاید مهم ترین سیاست پذیرفته شده درآن نادرست قلمداد کردن تبعیض نژادی است. محکومیت تقریباً جهانی آپارتاید آفریقای جنوبی ناشی از این اصل می‌باشد، گرچه اقدام‌هایی که دولت‌های کشورها مایلند برای اجرای این اصل به کار آورند بسیار متنوع و متفاوت هستند.

تا آنجا که به اثر محدود کننده قانون و اخلاق بر سیاستگذاری مربوط می‌شود، همانا چگونگی تفسیر آنها است. دولت‌های کشورها خودشان داوران کردارهای خود هستند که آیا با قانون، عرف و هنجارهای [بین‌المللی] مطابقت دارند یا نه. انجام دادن یا انجام ندادن آن به ماهیت و اهمیت مسئله، ویژگی روابط خارجی، و یا چگونگی و طبیعت نظام سیاسی داخلی، باورها و سنت‌ها بستگی دارد. وقتی پای موضوعی اساسی و حیاتی در میان باشد، احتمال اینکه دولت به اصل حقوقی یا اخلاقی [بین‌المللی] تسلیم شود، بسیار اندک است، مگر آنکه دیگر کشورهای نیرومندتر تصمیم بگیرند که آن کشور را وادار به رعایت اصل مورد نظر کنند؛ و این به ندرت پیش می‌آید. بجز هنگامی که دلیل‌های اساسی و دلیل‌های دیگری در پشت سر

1- As quoted in H.Kelsen, ***The Law of the United Nations,*** (Stevens,1950), p.875.

اصل مورد نظر قرار گیرند. ولی حتی در چنین صورتی هم موضوع به روابط کلی خارجی کشور، و سنت‌های داخلی آن مشروط شود.

بنابراین برخی کشورها عمیقاً و الزاماً به دلیل‌های اقتصادی یا استراتژیکی یا دیگر زمینه‌ها با همدیگر مربوط شده‌اند؛ البته برخی ازآنها تا اندازهٔ بسیار (گرچه نه کاملا") هدف‌های خود را مستقلا" دنبال می‌کنند. افزون بر این برای برخی از کشورها روند امور کاملا" رضایت بخش، ولی برای دیگران به شدت ناخشنود کننده است. آن قدرت‌هایی که کاملا" از وضع خشنود هستند و شدیداً به شبکه روابط [با دیگر کشورها] وابسته‌اند، بیشتر تمایل دارند که با حقوق و اخلاق بین‌المللی هماهنگی کنند، زیرا خواهان ثبات نظام بین‌المللی هستند؛ در حالی که آن کشورهایی که می‌خواهند نظام را برهم زنند (برای مثال، نازی‌ها، بلشویک‌ها، یا شاید چین کمونیست) کم‌تر احتمال دارد مقرراتی را بپذیرند که به کار نظام بین‌المللی کمک می‌رسانند. سرانجام بایدگفت ماهیت نظام دولتی هم در اینگونه محاسبه‌ها جای می‌گیرد. امکان دارد مردمان یک کشور براین باور باشند که دولت آنها معمولا" بر پایه تعهدات و حقوق بین‌الملل دست به اقدام زده و طبیعتاً هم بایستی چنین کند؛ این بستگی دارد به درجه‌ای که نظام سیاسی این کشور، دولت خود را نسبت به هر موضوعی در برابر افکار عمومی مسئول به شمار می‌آورد، زیرا هرچه این درجه مسئولیت در برابر افکار عمومی افزون‌تر باشد، دولت مزبور کم‌تر می‌تواند اخلاق و حقوق نظام بین‌المللی را زیر پا بگذارد. بیگمان محدودیتی که در پایان دههٔ ۱۹۶۰ از راه عقاید مخالف دخالت در ویتنام، بر اقدام آمریکا بار شده بود، تا اندازه‌ای ـ گرچه بایستی گفت که فقط تا اندازه‌ای ـ ناشی از این داوری بود که اقدام‌های مزبور از دیدگاه حقوق بین‌الملل یا اخلاق بجا نبوده، و نه تنها درست نمی‌باشند بلکه به منافع آمریکا نیز خدمت نکرده، و مایه ناتوانی بیشتر ساختار شکننده حقوقی بین‌الملل خواهد شد. این یک مورد است و موردهای دیگری هم وجود دارند، که در آنها عامل جَو داخلی تصمیم‌گیرندگان، عامل جَو بین‌الملل مربوطه، به شکلی انداموار به هم پیوند یافته، و بر یکدیگر اثر می‌گذارند.

پیمان، حقوق و اخلاق شدیداً به نظام سیاست خارجی ارتباط دارند، سامانه‌های نهادینه‌ای هستند که در صحنه بین‌المللی دست اندرکارند. امکان دارد که نهادها از نظر عضویت

درآنها جنبه شبه جهانی داشته و یا تنها شامل اعضایی محدود باشند که به منظورهای استراتژیکی، اقتصادی، جغرافیایی، منطقه‌ای، فرهنگی یا تاریخی، و یا ترکیب چند عامل مزبور تشکیل شده باشند. ممکن است که هردو نمونه از نهادها، آرمانی کلی داشته و یا برای آسانسازی انجام وظیفه‌ای معین پدید آمده باشند. همچنین ممکن است که نهادها دارای ساختاری بسیار بسیار گسترده بوده، و محدودیت‌های فراوانی را برای آزادی مانور اعضاء خود دربرداشته باشند. شاید بتوان گفت که سست‌ترین نهاد بین‌المللی جامعهٔ مشترک المنافع [همسود] بریتانیا است که‌بازماندهٔ تاریخی امپراتوری بزرگ پیشین بریتانیا می‌باشد. مشترک المنافع یک سازمان مشورتی سست است. کشورهایی که پادشاه بریتانیا را به صورت نمادین رییس کشور خود می‌پذیرند گردهم آورده و کار خود را طی دیدارهای ادواری نخست وزیران، و وزیران خارجه، دارایی یا دفاع دنبال می‌کنند، اکنون این سازمان دبیرخانه‌ای دارد که امور آن را ترتیب می‌دهد. جامعهٔ مزبور به هیچ منظور معین و مشخصی خدمت نمی‌کند. هیچ موافقتنامه نظامی یا اقتصادی ویژه‌ای کشورهای عضو را به همدیگر پیوند نمی‌هد؛ و برخی از آنها پیوندهای مهمی در خارج از جامعه دارند، مانند پیوندهای بریتانیا و کانادا با ناتو، و استرالیا و زلاند نو در پیمان آنزوس با آمریکا. هیچگونه اقدامی در جهت توافق بر سیاست مشترک در جامعهٔ مشترک‌المنافع که همه اعضای از آن پیروی کنند، پدید نیامده ـ گرچه گهگاه در یک زمینه ویژه توافق آراء وجود دارد، برخی ازکشورهای جامعه کاملاً باهم اختلاف دارند،نمونه آشکار آن هند و پاکستان پیش از ژانویه ۱۹۷۲ می‌باشد، یعنی زمانی که پاکستان جامعه را ترک کرد. پس چگونه جامعه مشترک‌المنافع می‌تواند محدودیتی نهادین را بر سیاست‌های اعضاء خود بارکند؟

نخست‌وزیر پیشین هند جواهر لعل نهرو، عضویت در جامعه مشترک‌المنافع را استقلال مثبت توصیف کرد. عامل‌های مثبت شامل شرکت در فعالیت‌های مشترک، گردآوری اطلاعات وسیلهٔ دفتر جامعه در لندن و دیدار در سطح وزیران (بسیاری از کشورهای جامعه بودجه و نیروی انسانی لازم را برای تأسیس سفارتخانه‌های بزرگ ندارند، بنابراین دسترسی به اطلاعاتی که از لندن می‌رسد در بالا بردن آگاهی‌های آنها تأثیر مهمی داشته و درمی‌یابند که در جهان چه

می‌گذرد)؛ شرکت در ارجحیت‌های امپراتوری[1] از راه ایجاد تعرفه‌های پایین‌تر در روابط کشورهای عضو در برابر دیگر کشورها؛ دسترسی پیوسته به منابع حقوقی (که نظام‌های حقوقی کشورهای عضو از آن ناشی شده است)؛ استفاده دائم از تعرفه‌ها و عملیات بازرگانی شناخته شده؛ ادامه پیوندهای نظامی و تسلیحاتی بر پایه سازماندهی نیروهای خود؛ شرکت در بحث‌های دفاعی بر پایه پیش بینی و فرض؛ گرچه در صورت درگیری یکی از اعضا در جنگ، دیگران بیدرنگ به کمک آن نمی‌شتابند، ولی دست کم، جز در چند مورد استثنایی، هیچیک از اعضاء دشمن یکدیگر نبوده‌اند. موقعیت جغرافیایی هند به عنوان شبه جزیره‌ای بزرگ در یکی از اقیانوس‌های بزرگ جهان، که بلندترین کوهستان‌های جهان در مرزهای شمالی آن قرار گرفته، سبب می‌شود که نیروی دریایی در استراتژی آن از اولویت برخوردار باشد. کنترل گذرگاههای ورودی باختری اقیانوس در سوئز و دریای سرخ در عدن به وسیله بریتانیا، و گذرگاه جنوبی به وسیله آفریقای جنوبی، و گذرگاه ورودی خاوری وسیله سنگاپور، برای دولت هند پس از استقلال این احساس را پدید آورد که می‌تواند اقدام‌های دفاعی خود را اساساً متوجه نیروی زمینی کند تا از مرزهای شمال خاوری با چین و مرزهای شمال باختری خود با پاکستان پاسداری به عمل آورد. البته امروزه این فرض‌ها دگرگون شده‌اند، ولی این حقیقتی بود که در آغاز استقلال هند در سال‌های پس ۱۹۴۷ نمودار شده و روی آن حساب می‌شد.

هرچه ارزش یک سازمان بیشتر باشد محدودیت‌های افزونتری بر اعضاء تحمیل خواهد شد. درجه نفوذ اعضاء بر یکدیگر در یک سازمان بستگی به اولویت‌های نسبی دارد که اعضاء برای نگهداری خود سازمان و یا حفظ موجودیتشان قائل هستند. کسی که مشتاقانه آرزو دارد که عضو تیم ورزشی کریکت باقی بماند با استقبال کم‌تری روبرو خواهد شد تا کسی که چندان اهمیتی به ماندن در تیم نمی‌دهد. ژنرال دوگل توانایی آن را داشت که به گونه‌ای مؤثر اعضای دیگر جامعه اقتصادی اروپا را، اساساً به دلیل اینکه وانمود می‌کرد که تمایل به گسستن از جامعه را دارد، تحت تأثیر قرار دهد؛ زیرا عضوهای دیگر جامعه حفظ آن را مهم‌تر از مقاومت در برابر

1- Imperial Preferences

ناخوشایندی دوگل که جنبه موقتی داشت، ترجیح می‌دادند. اعضای جامعهٔ مشترک‌المنافع نتوانستند آفریقای جنوبی را وادارند که سیاست آپارتاید (تبعیض نژادی) خود را تعدیل کند، زیرا فروورد و همکارانش عضویت در جامعه را کم اهمیت‌تر از حفظ آپارتاید به شمار می‌آورند. از اینرو محدودیت ناشی از عضویت در یک سازمان بستگی به آن دارد که اعضاء تا چه اندازه نگهداری سازمان و عضویت خود را در آن مهم‌تر یا کم اهمیت‌تر از دیگر هدف‌ها به شمار آورند. حتی سازمان سستی مانند جامعهٔ مشترک‌المنافع نیز اثرهایی بر سیاست اعضای خود دارد، اگرچه این اثرها ناشی از وجود و جنبه مشورتی آن سازمان باشد. ولی اثر این جامعه مطمئناً رو به کاهش است، زیرا کار ارسال آگاهی و اطلاعات در لندن رو به کاستی می‌رود؛ و پیوندهای فرهنگی، استراتژیکی یا اقتصادی منطقه‌ای پدید آمده، و نیز مزیت‌های عضویت به کاهش گراییده، و فرض هماهنگی دفاعی هم جنبه عمومیت و کلی بودنش را از دست داده است.

نقطه مقابل سازمان‌های سستی مانند جامعهٔ مشترک‌المنافع بریتانیا، سازمان کاملاً کنترل شده‌ای مانند پیمان ورشو[1]، و سازمان اقتصادی همتای آن یعنی کومکون[2] می‌باشد. در سال‌های پس از ۱۹۴۵ دولت‌های کمونیستی اروپای خاوری برای پابرجایی خود کاملاً به پشتیبانی شوروی نیاز داشتند. تیتو در یوگسلاوی در سال ۱۹۴۸ توانست به این دلیل شوروی را نادیده انگارد که مقاومت یوگسلاوی در برابر نازی‌ها را خود رهبری کرده و با ایجاد ساختار سیاسی واداری آن در اواخر جنگ، پایگاه داخلی خوبی برای دریافت پشتیبانی [همگانی] به دست آورده بود و می‌توانست به آن متکی باشد. دولت‌های لهستان، بلغارستان، رومانی، و مجارستان به پشتیبانی ارتش سرخ روی کار آمده و مردمان این کشورها کمابیش نسبت به دولت‌های خود احساس کینه داشتند؛ و این در حالی است که کمونیست‌های چک کنترل دولت را در اثر کودتای فوریه ۱۹۴۸ به پشتیبانی شوروی به دست آوردند. و همین که جنگ سرد شدت یافت این کشورها نیاز به پشتیبانی نظامی نیز پیدا کردند. از اینرو دولت شوروی توانست حتی پیش از امضای پیمان ورشو سلطهٔ خود را بر آنها بگستراند. ولی همین که وضع اقتصادی

---

۱ و ۲ـ در اوایل دههٔ ۱۹۹۰ هر دو سازمان مذکور، به دلیل فروپاشی شوروی و کمونیسم منحل شدند. م

بهبود یافت، و از خطر نظامی کاسته شد (و از آنجا که دگرگونی‌هایی درخود شوروی پس از مرگ استالین پدید آمد)، نیاز شدید به دریافت پشتیبانی شوروی کاهش یافت، و رهبران کمونیست (گومولکا در لهستان، ایمره ناگی در مجارستان، چائوشسکو در رومانی، دوبچک در چکسلواکی) در زمان‌های مختلف با درجه‌های گوناگونی از موفقیت، در صدد برآمدند تا خود را از این کنترل بیرون کشند. ولی محدوده‌ای که این کشورها می‌توانستند در آن به فعالیت پردازند، کاملا" محدود بود، زیرا شوروی در صورت لزوم برای تثبیت کنترل خود؛ حتی اگر برای دیگر هدف‌های اصلی سیاست خارجی آن هم گران تمام می‌شد، به نیروهای نظامی دست می‌یازید. در این مورد موضوع بقاء رژیم‌های مزبور در میان بود؛ محدودیتی از سوی سازمان که شوروی در آن نقشی کاملا" برتر داشت، اعمال می‌شد؛ و به هر روی توان نظامی عضو برتر سازمان [شوروی] بود که موجب ادامه محدودیت را فراهم می‌آورد: گرچه این محدودیت با سرسختی کمتری اعمال می‌شد. ولی همین که بهبود اقتصادی در اعضای ضعیف تر سازمان نمودار شد، و تهدید خارجی نیز فروکش کرد. سازمان پیمان ورشو، به گونه‌ای فزاینده محدودیتی را بر سیاست خارجی مسکو بار می‌کرد، چون فرمانروایان کرملین نمی‌خواستند با توسل به قدرت نظامی، در صورتی که اجتناب از آن ممکن به نظر برسد، دیگر هدف‌های خود را به خطر اندازند.

در سومین نمونهٔ نهاد بین‌المللی با اعضاء محدود، موانع و محدودیت‌ها به گونه‌ای دیگرند. جامعهٔ اروپا در این نمونه جای دارد- سه جامعه (زغال و فولاد اروپا، اوراتم[1]، و جامعه اقتصادی اروپا) برای انجام وظیفه‌های ویژه‌ای پدید آمدند: ادغام صنایع زغال و فولاد شش کشور عضو، ادغام فعالیت‌های بهره‌گیری آشتی‌جویانه از نیروی هسته‌ای، و ادغام نظام تعرفه گمرکی که منجر به یگانگی اقتصادی خواهد شد. به هر روی، اکثر آنانی که پیشگام بنیانگذاری جامعه‌ها (ی مزبور) شدند، این اقدام‌ها راگام‌های نخست برای رسیدن به فدراسیون اروپای باختری به شمار می‌آوردند؛ و هریک از این جامعه‌ها در نهادهای خود جنبه فوق ملی داشت، گرچه این جنبه به گونه‌ای دیگر بود. به مرجع برتر جامعه زغال و فولاد اروپا اختیارات

1- Euratom

لازم در زمینه‌ای محدود داده شد تا تصمیم‌های الزام آوری برای کشورهای عضو بگیرد. پیمان رم مرحله‌های پیاپی رسیدن به جامعه اقتصادی اروپا را بنیاد نهاد، که طی آن‌ها، مسئله‌های مورد نظر دسته دسته، برای تصمیم‌گیری به شورای وزیران برده شده و با رأی اکثریت بـه تـصویب می‌رسیدند؛ آنگاه نتیجه رأی گیری برای همهٔ اعضا الزام‌آور می‌شد. درست است که در اثر فشار دوگل رویه‌ها و آیین‌هایی پدید آمدند که اساساً تأثیر عامل فوق ملی جامعه را محدود ساختند، ولی حتی با این وجود، پذیرش نه کشور برای تصمیم‌های الزام‌آور که وسیله تک تک دولت‌های مزبور گرفته نشده‌اند به گونه‌ای دیگر محدودیتی را از سوی جامعه بر آزادی اقـدام هـر دولت تحمیل می‌کرد؛ و این درخور توجه می‌باشد. امکان داشت که موافقتنامه بـازرگانی فـرانسـه و شوروی به فرانسه کمک کند تا در راه هدف خود در مورد سیاست تنش زدایی گام بردارد. ولی برای مثال پیامدهای ناشی از دگرگونی تعرفه‌های گمرکی برای فرانسه، دربارهٔ واردات اتومبیل از شوروی با آنچه راکه در مورد سویس به اجرا در می‌آید تفاوت دارد، زیرا سویس آزادی اقدام خود را به مقدار کمتری در اثر امضای موافقتنامه همگانی تعرفه و تجارت (گات)(۱) محدود ساخته است.

دیگر سازمان‌هایی راکه اعضایی محدود دارند، می‌توان در شمار یکی از این سه نمونه قرار داد. سازمان وحدت آفریقا، و جامعه عرب چیزی در سطح جامعهٔ مشترک‌المنافع می‌باشند؛ سازمان کشورهای آمریکایی، سازمان پیمان مرکزی (سنتو)، و سازمان پیمان جنوب خـاوری آسیا (سیتو) تا اندازه‌ای چیزی در حدود پیمان ورشـو هستند؛ در حـالی کـه سـازمان پـیمان آتلانتیک شمالی (ناتو) چیزی همتراز پیمان ورشو، با موقعیت برتر آمریکا در آن، می‌باشد؛ البته تا اندازه‌ای هم از برخی جنبه‌ها نزدیک به جامعه اروپا است، زیرا که اعضای این جامعه، بجز فرانسه، نیروهای نظامی خود را تحت فرماندهی یگانه‌ای در آورده‌اند. اتحادیه اروپای باختری در

۱ـ قرار بود که توان اعضای جامعهٔ اقتصادی اروپا برای امضای قراردادهای بازرگانی جداگانه، اساساً در یک ژانویه ۱۹۷۰ پایان پذیرد؛ ولی در اکتبر ۱۹۶۹ شورای وزیران موافقت کرد که حق [کشورهای عضو] برای گفتگو درباره قراردادهای دو جانبه در موردهای ویژه‌ای تا سال ۱۹۷۳ ادامه یابد،× و این کار مشمول اجازه از شورای وزیران و تصمیم‌گیری کمیسیون و شورا درباره سرخط محتوایی گفتگوها، و تأیید قرارداد وسیله شورا پیش از امضای آن [از سوی کشور مربوطه] بود.

سال ۱۹۵۵ بر ویرانه‌های جامعهٔ دفاعی اروپا بنا شد، این اتحادیه در وادار ساختن بریتانیا در ۱۹۵۵ مبنی بر عدم کاهش نیروهای خود در اروپای قاره‌ای، بدون کسب رأی اکثریت اعضای اتحادیه اروپای باختری، جنبه‌ای از سازمان فوق ملی را نشان داد؛ ولی وجود تبصره‌هایی که راه گریز را به روی بریتانیا می‌گشود چنان بود که قاطیعت رأی اکثریت را تضعیف کرد؛ هر چند بیشتر اعضاء ترجیح می‌دهند که تبصره‌های نشان دهندهٔ راه فرار، مورد بهره برداری قرار نگیرند. بنابراین عامل فوق ملی عمدتاً نامؤثر می‌شود، و بریتانیا هم سرانجام موفق شد موافقت دربارهٔ سازماندهی مجدد و کاهش نیروهای خود را به دست آورد.

عضویت دولت‌ها در سازمان‌ها، بخشی از جَو بین‌المللی تصمیم‌گیرندگان را پدید می‌آورد. ماهیت قلمرو مزبور همیشه یکسان نبوده، و همانگونه که گفته شد، به ماهیت نهاد، و تا اندازه فراوانی به تعهد کشورهای عضو نسبت به آن، در مقایسه با دیگر هدف‌های سیاسی آنها بستگی دارد. ولی سیاست‌های کشورهای عضو در اثر عضویت در نهاد و اثرگذاری سیاست‌های دیگر کشورها برآنها تعدیل می‌شود. روابط جمهوری فدارال آلمان با چکسلواکی از این حقیقت سرچشمه می‌گیرد که آلمان فدرال عضو ناتو و چکسلواکی عضو پیمان ورشو می‌باشد. به سخنی گویاتر ولی تا اندازه‌ای غیر مستقیم، نهاد پیمان ورشو، کلاً عامل بی اهمیت در سیاست خارجی آلمان فدرال به شمار نمی‌آید. از اینرو نهادها می‌توانند از دو نظر، یعنی از نظر اعضا و نیز ازدیدگاه کشورهای غیر عضو مهم تلقی شوند، گرچه باید بار دیگر یادآور شد که درجه و چگونگی اثر و اهمیت آن‌ها [در وضع و شرایط گوناگون] تفاوت دارد.

تعداد سازمان‌های شبه جهانی بسیار بیشتر از تعداد سازمان‌های با عضویت محدود می‌باشد. سازمان ملل متحد در سال ۱۹۷۸ یکصد و پنجاه عضو داشت که جز سویس، کره شمالی و کره جنوبی، و ویتنام؛ بقیه کشورها در آن عضویت یافته و این کشورها نیز دست کم وسیله برخی از کشورهای جامعه جهانی به عنوان کشور به رسمیت شناخته شده‌اند،(۱) عضو

۱ـ برخی از سرزمین‌هایی که ویژگی‌های کشور بودن را داشته ولی نمی‌توانسته‌اند سیاست خارجی خود را اداره کنند، در ۱۹۷۸ در میان آنها قرار داشتند، چنین کشورهایی که عضو سازمان ملل نبودند عبارتند از: آندورا، لیختن اشتاین، موناکو، نائورو، و سان مارینو.

نبودند. سازمان ملل دارای شش رکن اصلی: مجمع عمومی، شورای امنیت، شورای اقتصادی و اجتماعی، شورای قیمومت، دیوان داوری بین‌المللی، و دبیرخانه است. منشور ملل متحد به شورای امنیت جنبه فوق ملی داده و این جنبه برای همه اعضای سازمان بجز پنج عضو دائم آن یعنی جمهوری خلق چین، فرانسه، شوروی، انگلیس و آمریکا، برقرار می‌باشد. مادهٔ ۲۴ می‌گوید اعضای سازمان در شورای امنیت، که مسئولیت اولیه نگهداری صلح و امنیت بین‌المللی را به عهده دارند، به مشورت خواهند پرداخت، و موافقت می‌کنند که این مسئولیت شورای امنیت را بر طبق وظایفی که به عهده دارند، از جانب سازمان به انجام رسانند،[1] و ماده ۲۵ می‌گوید اعضاء موافقت دارند که تصمیم‌های شورای امنیت را برپایهٔ منشور کنونی پذیرفته و به اجرا گذراند؛ این تصمیم‌هابر پایه ماده ۲۷ (اصلاح شده) می‌بایستی با رأی مثبت نه عضو شورا شامل رأی مثبت تمامی اعضاء دائمی گرفته شوند.، براین پایه شورای امنیت می‌تواند برای اعمال قدرت در راستای صلح و امنیت بین‌المللی تصمیم‌هایی بگیرد که برای همه اعضای (سازمان ملل) الزام‌آور باشند؛ و حتی خود شورا نیاز به اتفاق آراء ندارد؛ بلکه اکثریت نه رأی از پانزده رأی عضو شورا کافی برای تصمیم‌گیری است. البته در این باره هیچیک از اعضاء دائمی شورا نبایستی مخالف باشند. بنابراین، تنها پنج عضو دائمی در مورد اجرای اقدام در رابطه با صلح و امنیت حاکمیت قانونی دارند.

ظاهراً بکارگیری این شرایط انقلابی به مقدار فراوانی در اثر کشمکش میان اعضای دائمی به ویژه آمریکا و شوروی خنثی می‌شود. دشمنی آندو کشور نخست از ایجاد ترتیبات نظامی که در منشور پیش بینی شده بود، جلوگیری کرد. زیرا منشور به شورای امنیت ابزار اجرای تصمیم‌های گرفته شده را می‌دهد. سپس آمریکا و شوروی به گونه‌ای فزاینده جهان را به بلوک‌های دوست و دشمن خود تقسیم کردند، و در نتیجه شورا در موردهای محدودی نسبت به تهدید یا نقضِ صلح و امنیت بین‌المللی، تصمیم مؤثر گرفت؛ زیرا هر تصمیمی که می‌توانست پیامد ناگواری برای دوستان واقعی یا احتمالی شوروی یا آمریکا در برداشته باشد، از سوی آن

1- The United Nations Charter is quoted in H.G.Nicholas, ***The United Nations as an Political Institution*** (Oxford University Press, parerback, 1967), pp. 207-39.

کشور رد (وتو) می‌شد. حتی هنگامی که تصمیم گرفته می‌شد، غالباً ابزار اجرا وجود نداشت، و ایجاد چنین ابزاری چندان آسان نبود. مسئله کنگو در ۱۹۶۰ یکی از چند نمونه‌ای است که هم شوروی و هم آمریکا به اندازهٔ کافی خطر فزایندهٔ ایجاد یک درگیری بزرگ را دریافته و موافقت کردند که اختیارات فراوانی به دبیر کل سازمان ملل، داک‌هامر شولد بدهند. وی این نیروها را از کشورهای عضو سازمان و نه از نیروهای قدرت‌های بزرگ تدارک دید و با نیروی نظامی در کنگو مداخله کرد.

بنابراین محدودیت شدیدی که به وسیله تدوین کنندگان منشور سازمان بر کشورها تحمیل شده شامل پنج قدرت بزرگ نمی‌شود. در صورت ظاهر چنین به نظر می‌رسد که با توجه به چگونگی رأی‌گیری در شورای امنیت، چنانچه کشوری که درگیر در کشمکش شده باشد و مایل است از رأی و اقدام شورا علیه خود جلوگیری کند باید اطمینان یابد که یکی از پنج عضودائمی شورا از آن پشتیبانی خواهد کرد. این موضوع نفوذ کشوری را که از آن پشتیبانی کرده افزایش می‌دهد. در عمل چنین موردی کم‌تر رخ می‌دهد، زیرا از یکسو شورای امنیت دارای ابزار اجرایی نیست، و از سوی دیگر هردو ابرقدرت خواستند که کشورهایی را که همبستگی سستی هم با آنها دارند ناچار به انجام اقدامی اجباری کنند، و حتی کشورهایی را که مایل به جذب آنها هستند نمی‌رنجاندند. ترس ابرقدرت‌ها در این بود که شکست در دفاع مؤثر از اینگونه کشورها آنها را به بلوک رقیب متمایل سازد. تاریخ خاورمیانه از سال ۱۹۴۷ خلاصه‌ای از ایندو وضع می‌باشد. در این منطقه سازمان ملل توان جلوگیری از چهار جنگ را نداشته و نیز نتوانسته راه حلی را ایجاد کند؛ و در همین منطقه پشتیبانی شوروی از اسراییل در برابر سلطهٔ امپریالیستی بریتانیا و تا اندازه کم‌تری ایالات متحده، و بهره‌کشی از اعراب جای خود را به حمایت شوروی از اعراب در برابر اسراییل داده است. زیرا از دیدگاه شوروی اسراییل در منطقه ابزار امپریالیسم آمریکا و انگلیس به شمار می‌آمد. روی آوردن اعراب به شوروی، به این جهت بود که اعراب متوجه شدند پشتیبانی اقتصادی آمریکا و انگلیس و نیز پشتیبانی از آنها در برابر اسراییل کافی نمی‌باشد.

البته نباید چنین نتیجه گرفت که شورای امنیت، عاملی است که می‌توان در قلمرو

بین‌المللیِ تصمیم‌گیرندگان، از آن چشم پوشید- بلکه باتوجه به ماهیت نقش آن می‌توان گفت شورا از منظورهای اصلی منحرف شده است. تا آنجا که مربوط به اقدام اجرایی می‌شود، شورای امنیت، خنثی شده است؛ ولی اثر آن بر دیپلماسی خصوصی و ایجاد همرأیی بین‌المللی گسترش یافته است. آیا تصمیم‌گیرندگان همرأیی شورا را نادیده خواهند انگاشت، یا از پذیرش آن خودداری خواهند ورزید؟ این بستگی به چگونگی برآورد کشور از زیان احتمالی این موضوع در برابر سودی است که در رابطه با هدف‌های دیگر به دست می‌آورد. بیگمان باید گفت بی‌اثرشدن شورای امنیت به خاطر عدم همکاری خودسرانه شوروی نیست. درست است که شوروی بیش از دو برابر کل قطعنامه‌هایی را که دیگر اعضاء دائمی وتو کرده‌اند با وتو[1] روبرو ساخته است: ولی بی‌اثر شدن شورا در نتیجه عدم توافق میان پنج عضو دائمی می‌باشد، و از آنجا که دست‌کم تا همین چند وقت پیش شوروی در سمت عضو دائمی در سازمان ملل در اقلیت بود، حق وتو نقش مهمی برای جلوگیری از آمریکا در به بازی گرفتن سازمان ملل برای اعمال سیاست علیه شوروی و متحدان آن به شمار می‌آمد.

سرخوردگی از شورای امنیت سبب شد که مجمع عمومی برای منظورهایی که در اصل برای آن در نظر گرفته نشده بود، به کار گرفته شود. قدرت مجمع برای بحث و ارائهٔ پیشنهاد به اعضای سازمان ملل یا شورای امنیت درباره همه موضوع‌هایی که منشور تعیین کرده، توسط مادهٔ ۱۲ محدود می‌شد، و مجمع را از ارائه پیشنهاد نسبت به کشمکش یا وضعی که شورای امنیت درباره آن به رسیدگی پرداخته، منع می‌ساخت. اولویت شورای امنیت در رابطه با موضوع های صلح و امنیت بین‌المللی در ماده (۱)۲۴ روشن و کاملاً تأیید شده است. این اولویت در ژوئن ۱۹۵۰ نمودار شد یعنی هنگامی که غیبت هیأت نمایندگی شوروی، شورای امنیت را قادر ساخت که اقدام نظامی را به پشتیبانی از کُرهٔ جنوبی در برابر تجاوز کره شمالی روا دارد. ولی زمانی که هیأت شوروی در ماه اوت به شورا بازگشت، آمریکا در ماه نوامبر از راه مجمع عمومی وارد شده و باقطعنامه‌ای اجازهٔ برگزاری جلسهٔ ویژه‌ی اضطراری مجمع را برای اقدام دربارهٔ صلح

۱- یعنی شوروی علیه قطعنامه ای رأی داده که چهار عضو دائمی و پنج عضو (پیش از اصلاحیه سه عضو) غیر دائمی به آنها رأی مثبت داده‌اند.

و امنیت بین‌المللی به تصویب رساند، که درصورتی که شورا به علت عدم توافق اعضاء دائمی نتواند مسئولیت اصلی خود را به اجرا درآورد[1] [مجمع دست به اقدام زند]. قانونی بودن قطعنامه‌ای که به اصطلاح اتحاد برای صلح نامیده شده، همچنان مورد اعتراض بود، ولی قانونی یا غیر قانونی‌بودن قطعنامه، قدرت فراملی شورای امنیت را از میان نبرد. درست است که مجمع می‌تواند تصمیم‌هایی با دو سوم آراء اکثریت بگیرد، ولی تصمیم‌ها به شکل توصیه، خواهش یا درخواست هستند، که اعضا قانوناً می‌توانند آن را پذیرفته یا رد کنند. بنابراین، ماهیت محدودیتِ بار شده از سوی سازمان ملل بر آزادی مانور تصمیم‌گیرندگان کشور، کلاً دگرگون نشده است. شورای امنیت اختیار قانونی دارد که تصمیم‌های الزام آوری برای همه اعضای ملل متحد بگیرد؛ ولی توان تصمیم‌گیری آن در این مورد، در اثر کشمکش آمریکا و شوروی تقریباً خنثی شده است. و این کشمکش تا اندازهٔ فراوانی مسئول شکست ایجاد ابزار اجرا برای کنترل [صلح و امنیت بین‌المللی] وسیله شورا و دبیر کل می‌باشد. مجمع عمومی اختیار دارد که پیشنهادهایی ارائه دهد، ولی نمی‌تواند دستور صادر کند. از اینرو در هر دو مورد، اثر قطعنامه‌های شورای امنیت و توصیه‌های مجمع بستگی به برداشت تصمیم‌گیرندگان [کشورها] در رابطه با برد و باخت ناشی از اجرا یا عدم اجرای آن قطعنامه‌ها دارد. از همین رو بریتانیا و فرانسه پس از تأخیر اندکی قطعنامه آتش بس مجمع درباره آبراه سوئز را در نوامبر ۱۹۵۶ پذیرفتند؛ در جایی که تقریباً در همین زمان شوروی قطعنامه مجمع را درباره درخواست خروج نیروهای مهاجم شوروی از مجارستان نادیده انگاشت.

پیشتر دربارهٔ رکن‌های اساسی دیگر سازمان مانند دیوان داوری بین‌المللی سخن به میان آوردیم. دبیرخانه سازمان ملل هنگامی که شورای امنیت یا مجمع عمومی به آن اختیار اقدام دهند، در سیاست خارجی کشورها اهمیت می‌یابد؛ و تا اندازه کم‌تری از این راه افکار عمومی جهانی، ابراز یا بسیج می‌شوند. سخنرانی یا دادن گزارش توسط دبیرکل به دیگر رکن‌های سازمان ملل، ممکن است به خودی خود چندان بر رفتار دولت‌ها اثر نکند؛ ولی در جایی که چنین

1- Nicholas, op.cit.p.114.

سخنرانی‌ها یا گزارش‌هایی بازتابگر دیدگاههای کشورها و یا مورد پشتیبانی اکثریت اعضاء پرقدرت جامعه بین‌المللی باشند، احتمالاً مایه تقویت عامل‌های دیگر در تعدیل رفتار خواهند شد. اکثر دولت‌ها تلاش می‌کنند که از اعلامیه همگانی و ستیزآمیز دبیرکل به دور مانند؛ ولی خود دبیر کل نیز درصدور چنین اعلامیه‌هایی احتیاط به عمل می‌آورد، زیرا از یک سو امکان دارد که این کار دشمنی اعضای مهم جامعهٔ بین‌المللی را برانگیزد، و از سویی دیگر در صورتی که سخنرانی یا اعلامیهٔ مزبور نتواند پیامدهای محسوسی داشته باشد، احتمال دارد ارزش و نفوذ مقام او را دچار تزلزل سازد. نخستین دبیر کل سازمان ملل تریگ‌وه‌لی (Trygve Lie) کینه شوروی را بر سر مسئله کُره برانگیخت و پس از آن به تدریج دایرهٔ عمل خود را محدودتر یافت. اوتانت (U Thant) هم از اعلامیه‌های همگانی خود دربارهٔ ویتنام برای پایان بخشیدن هرچه زودتر به آن کشمکش نه تنها طرفی نبست بلکه تا حد زیادی دچار مشکل شد.

از سوی دیگر شورای قیمومت و شورای اقتصادی و اجتماعی، عامل‌های مهم تری را در جَو خارجی تصمیم‌گیرندگان پدید می‌آورند. مسئولیت شورای قیمومت نظارت بر چگونگی اداره سرزمین‌های غیر مستقل توسط کشورهایی که برای این کار تعیین شده‌اند، می‌باشد: سرزمین‌های مزبور همگی، بجز سومالی، پیشتر تحت سرپرستی جامعهٔ ملل بوده‌اند. این مسئولیتی محدود و روبه کاهش بود. اهمیت شورای قیمومت از آنجا ناشی می‌شود که فرایند آن به صورت الگویی برای اقدام مجمع عمومی در رابطه باماده ۷۳ منشور در آمده، و شامل همه سرزمین‌های غیر مستقل می‌شود (یعنی تنها شامل قیمومت‌های جامعه ملل نیست) که به مسئولیت قدرت‌های استعماری واگذار شده تا رفاه ساکنان آن سرزمین‌ها، و پیشرفت برای رسیدن به استقلال را تأمین کرده، و اطلاعات لازم را به گونه‌ای منظم درباره شرایط اقتصادی، اجتماعی و آموزشی آن سرزمین‌ها به دبیر کل بدهند. کم کم ضد استعمارگرایی به صورت ایدئولوژی بین‌المللی در آمد، و از اینرو مستعمره‌های بیشتر و بیشتری به استقلال رسیدند، و این کشورها توانستند پشتیبانی صمیمانه‌ای را برای دیگران پدید آورده و شمارهٔ اعضای سازمان ملل پیوسته رو به فزونی نهاد.

هیچ کشوری نمی‌توانست این ایدئولوژی [استعمارزدایی] را نادیده انگارد. ولی این

موضوع مورد بهره‌برداری شوروی بوده است؛ زیرا سرشت نظام استبداد فراگیر شوروی، فرمانروایان آن را قادر ساخت که به گونه‌ای مؤثر کنترل رفتار مردمانی که از خود مختاری برخوردارنیستند، درون مرزهای خود به دست گیرند؛ و هرگونه اطلاع یا آگاهی درباره تمایل‌های گوناگون خودمختاری مردمان استونی، لتونی، لیتوانی، گرجستان، آذربایجان، ارمنستان، قزاقستان، ازبکستان، قرقیزستان، تاجیکستان، و ترکمنستان را از دیدگاه همگان به دور نگهدارند. از سوی دیگر این ایدئولوژی که ابزارهای نهادینی برای ابراز خود در مجمع عمومی در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ یافته بود، به گونه‌ای فزاینده بر جوهای [سیاسی] خارجی بریتانیا، فرانسه و پرتغال سایه افکند. آمریکا که (به حق) گمان می‌کرد که می‌تواند اندکی به مسئله استعمار پردازد [و در رفع استعمار اقدام کند،] خود را در مجمع عمومی به گونه‌ای فزاینده در موقعیتی دوگانه می‌یافت، زیرا خود را با متحدانش در ناتو که قدرت‌های استعماری بزرگ پیشین بودند رویاروی می‌دید درعین حال با توسعه‌طلبی مورد نظر شوروی و جنبش‌های استقلال‌طلبانه با پشتیبانی شوروی مخالف بود. بنابراین خود به خود این فرض پدید آمد که سرزمین‌های خارجی که در کنترل بریتانیا هستند، مورد توجه سازمان ملل قرار گیرند، و گفته شد که ساکنان آن سرزمین‌ها مایل به گسستن یوغ استعمار می‌باشند، و مجمع عمومی هم دوبار در سال‌های ۱۹۶۷ و ۱۹۶۸ برای قطعنامه‌هایی که بریتانیا خواسته می‌شد که جبل‌طارق را به اسپانیا بازگرداند، به رأی گیری پرداخت؛ البته این کار به رغم آراء عمومی ساکنان آن صورت می‌گرفت که اکثریت خواهان ادامه پیوند با بریتانیا بودند. از اینروی مردم مستعمره جبل طارق حاضر شدند از حق تعیین سرنوشت محروم باشند و به بریتانیا وابسته بمانند ولی به اسپانیا نپیوندند. این تناقض به آن سبب بود که اسپانیا هنوز وسیله یک رژیم نیمه فاشیست اداره می‌شد، به ویژه آنکه سرشت رژیم مزبور اسپانیا را از شرکت در ناتو و نیز تا سال ۱۹۵۵ از عضویت در سازمان ملل به دور نگه میداشت؛ و اکثریت کشورهای ضد استعماری وقت از رژیم مزبور انزجار داشتند. اصل نهادین قیمومت که با اندیشهٔ حکومت خودی و ایدئولوژی ضد استعماری همراه شد، عامل مهمی در جو[سیاسی] خارجی دولت‌های همهٔ کشورها در آمد چه یک گروه دیگر از نهادها نیز هستند که رفتار دولت‌های کشورها را محدود می‌سازند؛ این سازمان‌ها به دلیل دگرگونی در ماهیت دیدگاه و

دامنه روابط کشورها پدید آمده‌اند؛ دگرگونی‌هایی که خود ناشی از پیشرفت دانش و فن و تکنولوژی بوده‌اند. یک سده پیش از این روابط میان کشورها هنوز شامل همان رابطه دیپلماتیک میان دولت‌ها، و تا اندازه بسیاری روابط میان پادشاهان بود: وقتی به سال ۱۸۷۴ می‌رسیم مبادلهٔ نامه‌ها میان افراد، شرکت‌ها یا دیگر گروهها به آن اندازه گسترش یافته تا لزوم ترتیباتی برای اتحادیه پست جهانی پدید آید، و شیوه‌های نامه‌رسانی را همسان کند. تا میانهٔ سده بیستم چند صد سازمان بین‌المللی به منظورهای گوناگون پدید آمدند، که بازتابگر روابط بین‌المللی نه تنها در رابطه میان کشورها، بلکه میان گروهها و افراد نیز هستند. بسیاری از این سازمان‌ها زیر پوشش شورای اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل قرار گرفتند. خود این شورا چندین کمیسیون[1] پدید آورد؛ و همچون دستگاه هماهنگ‌کننده میان سازمان‌های تخصصی مانند اتحادیه پست جهانی، سازمان بین‌المللی کار، اتحادیه ارتباطات بین‌المللی، بانک جهانی ترمیم و توسعه، صندوق بین‌المللی پول، سازمان بین‌المللی هوانوردی کشوری، سازمان خواربار و کشاورزی، سازمان آموزشی، علمی و فرهنگی ملل متحد (یونسکو)، سازمان بهداشت جهانی، سازمان هواشناسی جهانی، سازمان بازرگانی بین‌المللی (که هیچگاه رسماً پدید نیامد، ولی برخی از وظیفه‌های پیشنهادی برای آن از سوی قرارداد همگانی تعرفه و تجارت (گات)[2] و کنفرانس بازرگانی و توسعه ملل متحد صورت می‌پذیرند)، سازمان بین‌المللی انرژی اتمی، سازمان کشتیرانی میان‌ـکشوری و انجمن بین‌المللی توسعه. افزوده براین، شورای مزبور اقدام به تشکیل ترتیبات مشورتی میان حدود دویست سازمان غیر دولتی کرد، مانند فدراسیون جهانی اتحادیه‌های کارگری، اتحادیه بین‌المجالس، اتاق بازرگانی بین‌المللی، و فدراسیون جهانی انجمن‌های ملل متحد. ولی تعداد بی‌شماری ـ شاید بیش از یکهزار ـ سازمان‌های دیگر وجود دارند که دارای هیچگونه رابطه رسمی با شورا نیستند. بخش مهمی از مردمان جهان به یک یا چند تا از این

۱ـ کمیسیون اقتصادی، استخدامی و توسعه؛ کمیسیون حقوق بشر؛ کمیسیون مبارزه با مواد مخدر؛ کمیسیون حمل و نقل و ارتباطات؛ کمیسیون مالی؛ کمیسیون آمار؛ کمیسیون اجتماعی؛ کمیسیون مقام زنان؛ کمیسیون جمعیت؛ کمیسیون اقتصادی اروپا؛ کمیسیون اقتصادی آسیا و خاور دور؛ کمیسیون اقتصادی آمریکای لاتین؛ کمیسیون اقتصادی آفریقا. برخی از این کمیسیون‌ها تنها برای مدت کوتاهی پابرجا ماندند.

۲ـ هم اکنون سازمان بازرگانی جهانی WTO جانشین آن شده است. م

سازمان‌ها وابسته‌اند، زیرا که تقریباً شامل همه فرقه‌ها مسیحیت، اتحادیه‌های کارگری، انجمن‌های بازرگانان، انجمن‌های تعاونی، گروههای کشاورزی، و سازمان‌های زنان، و نیز شمار بسیاری از سازمان‌های پیشه‌ای و حرفه‌ای، علمی، انسان دوستانه و اصلاح اجتماعی می‌شوند. این سازمان‌ها تقریباً هر موضوع ممکنی را در بر می‌گیرند، از خداشناسی و دین تا بازی‌های المپیک، از رفاه کودکان تا ستاره شناسی، از سرطان تا دشواری‌های کار، از هوانوردی تا حقوق زنان(۱).

مانع‌ها و محدودیت‌هایی که از سوی این سازمان‌های گوناگون بر اقدام دولت‌ها بار می‌شوند، بسیار فراوان و گسترده‌اند، که اینها هم به خاطر سرشت سازمان‌های مزبور بوده و هم (در مورد اصل‌های حقوقی و اخلاقی) به چگونگی پاسخگویی هر نظام معین سیاسی در برابر گروههای فشار یا مردمی بستگی دارند.

امکان دارد برخی از سازمان‌ها بر مسئله‌های سیاسی بسیار مهم نفوذ داشته باشند، مانند مدیران صندوق بین‌المللی پول که شاید نفوذی بر نرخ مبادله ارزها داشته باشند. دیگر سازمان‌ها مانند سازمان بین‌المللی علوم سیاسی، احتمالاً اثر چندانی ندارند؛ البته گردهمایی نخبگان و دست اندرکاران حرفه‌ای شکل‌دهنده به افکار و اندیشه‌ها از کشورهای گوناگون این تأثیر را دارد که پس از تبادل اندیشه و بازگشت به کشورهایشان برافکار مردم خود تأثیر و نفوذ بگذارند. نمونه دیگری که چندان مهم نیست، اثر دوسویه قلمروهای داخلی و خارجی تصمیم‌گیرندگان است. گرچه امکان دارد چنین شبکه گسترده‌ای از سازمان‌ها و نهادهایی را که بر رفتار دولتی اثر می‌گذارند، اندازه‌گیری کرد؛ ولی آشکار است که شبکه مزبور احتمالاً عامل مهم و فزاینده‌ای را در قلمرو جَو خارجی که تصمیم‌گیرندگان در آن کار می‌کنند، پدید می‌آورد.(۲)

شایسته است که یکی از ویژگی‌های اینگونه سازمان‌ها را یادآوری کنیم. باید میان شمار

1- Quoted in N.D. Palmer, and H.C. Perkins, ***International Relations,*** 3rd ed. (Houghton Millin, 1969), p.321, from L.C. White, (Peace by - governmental Annals of Pieces - the role of non organizations,) ***American Academy of Political and Social Science,*** cclxiv (July 1949), p. 88.

۲- برای بحث بیشتر درباره مسئله‌هایی که در اینجا و بند بعدی مطرح شد به بخش چهارم نگاه کنید.

فراوان سازمان‌های غیردولتی از یکسو، و کمیسیون‌های شورای اقتصادی و اجتماعی و کارگزاری‌های تخصصی که یا از نمایندگان دولت‌ها تشکیل شده‌اند، و یا از دست اندرکاران آنها که از راهها و روش‌های گوناگونی مانند مشورت، بحث یا انتخاب از سوی دولت‌ها برگزیده شده‌اند از سوی دیگر، تفاوت قائل شد. بنابراین در بسیاری از این نهادها دولت‌ها خود را در وضعیتی همانند وضع اعضای گروه‌های سیاستگذار و تعیین‌کنندهٔ خط‌مشی در داخل کشور، می‌یابند. یک سهامدار در یک شرکت می‌تواند (دست کم درتئوری) در تصمیم‌گیری نرخ سود سهام سالانه شرکت کند، و سپس به عنوان یک فرد با آن شرکت یعنی در شرکتی که خود وی بخشی از آن است در رابطه قرار گیرد، و نماینده شرکت سود سهام او را برایش بفرستد. امکان دارد که رییس یک دانشکده درباره شماری از کارکنان دانشکده خود در هیأت دانشگاهی به تصمیم‌گیری بپردازد، هنگامی که مقام‌های اداری دانشگاه به او اختیار می‌دهند که درباره استخدام آگهی دهد، به عنوان یک فرد با دانشگاه مزبور پیوند یافته است. به هرروی در هر دو مورد اگر سهامدار و یا استاد دانشگاه نسبت به امور مربوطه تمایل چندانی نداشته باشند، می‌توانند خود راکنار بکشند، سهامدار با فروش سهام خود، و استاد دانشگاه از راه استعفاء. ولی در سازمان‌های بین‌المللی در عمل گزینش وکناره‌گیری دشوار است. امکان دارد دولت نروژ با پیشنهادی که در اتحادیه پست جهانی پشتیبانی اکثریت را دارا می‌باشد و خواهان وضع عوارض بر همه بسته‌های پستی بیش از دو کیلوگرم به مقصد خارج هستند، شدیداً مخالف باشد؛ ولی این مخالفت نمی‌تواند تا به آنجا کشانده شود که این کشور از اتحادیه پستی کناره‌گیری کند، زیرا تنها از راه عضویت در اتحادیه است که نقل و انتقالات پست نروژ سازمان می‌یابد. سهامدار می‌تواند پول خود را در شرکت دیگری سرمایه‌گذاری کند. استاد دانشگاه می‌تواند کاری در دانشگاهی دیگر برای خود به دست آورد. ولی تنها یک نظام پستی بین‌المللی و همچنین تنها یک نظام هواشناسی، یک نظام پولی بین‌المللی (گرچه ممکن است پیوندهای میان واحدهای نظام در برخی موردها نیرومندتر از دیگر نظام‌ها باشد) وجود دارد. بیماری‌هانیز مرز نمی‌شناسند. از اینرو عضویت در این سازمان‌ها کارکردهای گوناگونی (که درجه اهمیت متفاوتی دارند) را فراهم می‌آورند، که از هیچ راه دیگری قابل تأمین نیستند. امکان دارد که اختیار کناره‌گیری وجود داشته

باشد، ولی این کار به بهای گزاف و زیان‌های سنگینی منجر می‌شود و شاید تنها هنگامی بتوان از آن جلوگیری کرد که کشور باردیگر به عضویت سازمان درآید. همچنین به بن بست رسیدن یک مسئله (برای مثال درباره اقدام پیشنهادی برای کنترل قاچاق کوکایین) احتمالاً به زیان همه اعضاء می‌باشد. اثر چنین وضعیتی آن است که گرچه دست کم در برخی از موردها حاکمیت دولت رسماً پا بر جا می‌ماند، به گونه‌ای که کشورها را نمی‌توان ملزم به تصمیم‌هایی کرد که نمایندگان کشورهای مزبور با آنان مخالفت کرده‌اند؛ ولی فشار برای رسیدن به توافق فراوان است، و غالباً اعضا خود را در یک موقعیت بده و بستان می‌یابند، جایی که اختیار نرسیدن به توافق به سود هیچکدام نمی‌باشد.[۱]

گفته می‌شود که سازمان‌های غیردولتی برای این ایجاد شده‌اند که منافع یا هدف یا روال یا موضوع‌های دیگر را تأمین و گسترش دهند. شاید مهم‌ترین سازمان‌های غیر دولتی که عامل نیرومندتری را در قلمرو کشورها پدید می‌آورند، شرکت‌های بین‌المللی باشند. روند داد و ستد و بازرگانی چه درکشورهای سوسیالیستی و چه سرمایه‌داری، بر سیاست خارجی تأثیر می‌گذارد.؛ البته این موضوع جای بحث و اختلاف نظر داشته و پیدا کردن شواهد لازم کاری بس دشوار است و در اینجا مورد بحث قرار نمی‌گیرد. تا آنجا که مایه محدودیت بر قلمرو خارجی تصمیم‌گیرندگان می‌شود، شرکت‌های بین‌المللی تاثیرهایی دارند زیرا پیوندهایی را میان کشورها پدید می‌آورند. وجود شرکت یونیلور (Unilever) عاملی در روابط انگلیس و هلند است. همکاری میان هوانوردی بریتانیا با «هوانوردی جنوب» (Sud Aviation) در ساخت هواپیمای مسافربری مافوق صوت کنکورد، عاملی در روابط انگلیس و فرانسه به شمار می‌آمد. همچنین همکاری فزاینده بانک‌های مرکزی ده قدرت بزرگ مالی جهان در صحنه بین‌المللی قابل چشم پوشی نیست. سرانجام باید گفت که حتی افراد نیز گهگاه می‌توانند به صورت عامل بسیار کوچکی در جو برونمرزی تصمیم‌گیرندگان باشند؛ شاید چنین کاری را برتراند راسل به هنگام بحران کوبا در ۱۹۶۲ از پنریندئودرث (Penrhyndeudraeth) با فرستادن تلگراف به کندی و

۱ـ به فصل ۶ نگاه کنید.

خردشچف، انجام داده باشد.

ولی بیگمان بخش مهم قلمرو خارجی تصمیم‌گیرندگان ناشی از وجود و تصمیم‌های دولت‌های کشورهای دیگر می‌باشد. کشورها پدید آمده‌اند تا منافع شهروندان خود را نگهبانی کرده و گسترش دهند، و دولت‌ها باید تا آنجاکه در توان دارند بر پایه چنین آرمانی دست به اقدام زنند. تأمین منافع موجب عدم توافق، رقابت و یا کشمکش با دیگر کشورها می‌شود. موضوع عدم توافق، رقابت یا کشمکش بستگی به عامل‌های فراوانی دارد. در ساده‌ترین مورد یعنی در رابطه دو کشور، موضوع عدم توافق نخست بستگی به آن دارد که دو دولت به ترتیب تا چه اندازه به یکدیگر نیاز داشته و یا خواهان پشتیبانی از همدیگر باشند. حمله اسراییل به فرودگاه بیروت در پایان سال ۱۹۶۸ به تلافی حمله چریک‌های عرب به هواپیمای ال آل در آتن، به رغم عدم رضایت نسبی آمریکا به اجرا درآمد؛ شاید در محاسبه اسراییل روی پشتیبانی آمریکا چندان حساب نشده بود. ولی به هر روی به علت نیرومندی یهودیان در نیویورک، یعنی ایالتی مهم در انتخابات ریاست جمهوری، و نیز به جهت اینکه آمریکا نمی‌خواست سراسر خاورمیانه زیر کنترل عرب‌های طرفدار شوروی درآید، اسراییلی‌ها این کار را انجام دادند. از اینرو آمریکا برغم منابع بسیار بزرگی که داشت، دریافت که با دشواری بزرگی در بازداری اسراییل روبرو می‌باشد. دوم آنکه نتیجه عدم توافق‌ها تحت تأثیر چگونگی برداشت نسبت به ایفای نقش خود می‌باشد. فشار روسیه برایران درآغاز سده بیستم، تقریباً به طور کامل از سوی آمریکا نادیده انگاشته شد، ولی همین فشار از سوی شوروی در ۶-۱۹۴۵ برایران مایه برانگیختن پاسخ آمریکا شد؛ که به مقدار فراوانی مقاومت موفقیت‌آمیز ایران را فراهم آورد: با این اقدام تصمیم‌گیرندگان آمریکا برداشت نوینی از نقش بین‌المللی واشنگتن به دست دادند.

سوم آنکه، نتیجه عدم توافق میان دو کشور از ماهیت مسئلهٔ مورد نظر، تأثیر می‌پذیرد- خواه مساله برای هر دو کشور یا تنها یکی از آنها مهم باشد؛ خواه موضوع برای هردو طرف جنبه فوریت داشته باشد، یا یکی از آنها می‌تواند بیش از دیگری شکیبا باشد. دامنهٔ امتیازهایی که استالین توانست از ریبن‌تروپ (Ribbentrop) [وزیر خارجهٔ هیتلر] در گفتگوهای مربوط به پیمان نازی‌ها-شوروی در ۲۱ اوت سال ۱۹۳۹ بگیرد، اساساً به علت آن بود که هیتلر تنها دو روز وقت

داشت که با اعلام یک موافقتنامه، بریتانیا و فرانسه را درباره پشتیبانی از لهستان بترساند، و زمان لازم را برای ویرانسازی لهستان پیش از فرا رسیدن پاییز فراهم آورده و کار لهستان را یکسره کند.

ولی تقریباً هیچگاه موضوع تنها منحصر به دو کشور نمی‌شود. حتی اگر دیگر کشورها مستقیماً درگیر نبوده یا به طور مستقیم دخالت نکنند، حل موضوع میان دو کشور پیامدهایی را برای روابط هریک از آنها با کشورهای دیگر به بار می‌آورد. روش حل بحران ۱۹۳۸ آلمان ـ چکسلواکی در مونیخ برروش چکسلواکی نسبت به بریتانیا و فرانسه، و شوروی؛ بر روش شوروی نسبت به بریتانیا و فرانسه و نسبت به آلمان؛ روش آلمان نسبت به بریتانیا و فرانسه؛ برروش‌های بریتانیا و فرانسه نسبت به آلمان و ایتالیا؛ برروش بریتانیا نسبت به ژاپن؛ بر روش آمریکا نسبت به آلمان، ژاپن، و بریتانیا و فرانسه، اثر گذارد. برخی از این کشورها بیشتر از دیگران درگیر در آن بحران شدند. سیاست خارجی در خلاء پدید نمی‌آید: هر اقدامی در رابطه با یک مسئله، یا یک کشور، بازتابی در سراسر جهان دارد، که تنها برخی از آنها در خور پیش‌بینی بوده یا پیش‌بینی شده‌اند، اندک کسانی آن را درک می‌کنند. یکی از دشوارترین وظیفه‌های تصمیم‌گیرندگان که غالباً به درستی تدارک دیده نمی‌شود، محاسبه پیامدهای مسئله مورد نظر بر دیگر صحنه‌های اقدام می‌باشد، که ارزیابی کنند تا چه اندازه امکان دارد هدف‌های دیگر در مخاطره قرار گیرند، و درباره اولویت‌های یک آرمان در برابر دیگری در کوتاه‌مدت و درازمدت، داوری کنند. دقیقاً چنین محاسبه‌ای مورد نیاز شوروی بود تا در سال ۱۹۶۸ تصمیم بگیرد که آیا به چکسلواکی یورش ببرد یا نه.

بیشتر بحث‌های پیشگفته در این فصل و فصل پیشین، را می‌توان چنین خلاصه کرد که سیاست خارجی بستگی به قدرت دارد. این امر آشکارا به مفهوم قدرت، تعریف بسیار گسترده‌ای می‌دهد (و با اینهمه همانگونه که در پایان این فصل نشان داده خواهد شد، این همهٔ داستان نیست). می‌توان قدرت را به سادگی چنین تعریف کرد: توان ایجاد اثرهای مورد نظر؛[۱] توان تأثیرگذاری بر رفتار دیگران برای رسیدن به هدف‌های خود.[۲] اعمال قدرت توسط یک کشور

1- J. Frankel, ***International Relations*** (Oxford University Press 1964), p.97.

2- A. F. K. Organski, ***World Politics*** (Knopf, 1958), p.96.

هنگامی صورت می‌گیرد که دولت یک کشور، به خاطر اقدام‌ها یا کنش کشوری دیگر، رفتار مورد نظر خود را دگرگون سازد. امکان دارد دگرگونی شامل تغییر سیاست یا ادامهٔ یک سیاست باشد، بی‌آنکه کانون قدرت هم دگرگون شود. راههایی که می‌توان قدرت را به اجرا در آورد از صِرف وجود یک کشور گرفته، تا زمینه‌های دیگر مانند دیپلماسی و فشارهای اقتصادی، براندازی، و بکارگیری خشونت نظامی نامحدود در فصل آینده بررسی خواهند شد. ولی نباید تصور کرد که قدرت هنگامی به حداکثر می‌رسد که با خشن‌ترین نمونه آن اعمال شود. در نخستین نگاه ممکن است تصور شود توان یک کشور مبنی بر تحمیل خواست خود از راه پیروزی نظامی، نهایت میزان قدرت را نمایان می‌سازد؛ ولی برعکس ممکن است نیاز به توسل به خشونت، نشانهٔ عدم قدرت یک کشور باشد. این بحث در دورانی که جنگ افزارهای هسته‌ای نابودی سراسری را برای بکارگیرندگان آن دارد، مورد توجه قرار گرفته است: اگر دو کشوری که با یکدیگر روابط دارند، نابود شوند، رفتار آنها به سمت دلخواه کشانده نشده است.

بنابراین، قدرت، زمانی سودبخش‌تر به کار می‌افتد که ارزیابی شامل اندیشه به حداقل رساندن زیان بشود: از این دیدگاه هرچه زیان وارده برای به ثمر رساندن دگرگونی رفتاری اندک تر باشد، کشور از قدرت افزون‌تری بهره مند است؛ و ممکن است که قدرت آن هنگامی حداکثر جلوه کند که صِرف وجود آن، یک دگرگونی را در سیاست کشور دیگر پدید آورد، یا مایه جلوگیری از اتخاذ سیاستی شود که در غیر این صورت از آن دنبال روی می‌شد.(۱) از دیدگاه خِرَد همگانی، هرچه یک کشور منابع بیشتری را صرف دگرگونی رفتاری یک مورد کند، منابع کم‌تری برای ایجاد دگرگونی همزمان در دیگر زمینه‌ها دارد؛ یک کشور درون نظام به طور کلی هرچه درباره یک مورد کم‌تر منابع به کار گیرد یا زیان کم‌تری ببیند، بیشتر می‌تواند در سراسر نظام بر رفتارها تأثیر بگذارد و از اینرو قدرت آن هم افزون تر خواهد بود. ناتوانی آمریکا برای تعدیل کافی رفتار ویتنام شمالی بدون خشونت نظامی و دادن تلفات سنگین، توان آمریکا را در اثرگذاری بر رفتار دیگر نقاط کاهش داد؛ و دیده شد که آمریکا در ویتنام با چه وضعی روبرو شد؛

۱ـ البته در اینجا اثرها تنها متوجه تصور تصمیم‌گیرندگان کشور مورد نفوذ است که می‌خواهند از مقاصد تصمیم‌گیرندگان کشور دارای نفوذ با خبر شوند.

شاید دولت‌های دیگر هنگامی که واشنگتن بر آنها فشار می‌آورد، کم‌تر مایلند که موضوع‌هایی را که حیاتی می‌دانند رها کنند؛ چنین به نظر می‌رسد که دیگر هیچ دولتی در آمریکا نخواهد خواست که بار دیگر کشور را در چنین وضع آشفته‌ای قرار دهد.

از آنچه که گفته شد نتیجه می‌گیریم که قدرت تنها هنگامی وجود دارد که پای دو یا چند واحد [کشور] در میان باشد. سخن راندن از قدرت بریتانیا در انزوا [یا خلاء] بی معنی است. بریتانیا توانایی تأثیرگذاری بر رفتاری را ندارد که در انزوا وجدا ازوجود [کشور] دیگری که بایستی بر رفتار آن اعمال نفوذ کرد قابل ارزیابی باشد. این توان بستگی به عامل‌های گوناگون دارد که پیش از این بررسی شده‌اند ـگستره، موقعیت، ناهمواری و آب هوای کشور؛ منابع طبیعی آن و چگونگی دستیابی به این منابع؛ درجه وابستگی آن به بازرگانی؛ سطح فن‌آوری (تکنولوژی)، و اینکه تا چه اندازه از دیدگاه سرمایه و مهارت فنی و تکنولوژی کمبود یا فزونبود دارد؛ درجه پویایی اقتصادی و میزان امکانات بالقوه آن؛ ثبات و ساختار اقتصادی آن؛ اندازه، ساختار، مهارت‌ها و روند جمعیت آن؛ ثبات و ساختار سیاسی آن، نظام قانون اساسی، و کیفیت رهبری آن؛ منش و ویژگی‌های مردمان آن؛ روحیه، ارزش‌ها و الگوی اجتماعی آنها؛ منابع نظامی آن که تحت تأثیر عامل‌های پیشگفته می‌باشد؛ چگونگی جو بین‌المللی آن از دیدگاههای اخلاقی، قانونی و حقوقی، نهادهای اجتماعی و دیپلماسی، و کیفیت و دامنهٔ کنش و واکنش میان جَوهای داخلی و بین‌المللی دولت. همهٔ اینها در توان دولت یک کشور برای نفوذ کردن بر رفتار کشور دیگر دست اندرکارند؛ ولی این توان در رابطه با کشور ب در برابر رابطه با کشور ج فرق دارد، و توان مزبور هنگامی که درباره موضوع X در رابطه با کشور ب اقدام می‌شود، تا هنگامی که در مورد موضوع Y نسبت به همان کشور ب بکار گرفته می‌شود، متفاوت جلوه می‌کند.

حتی اگر به سادگی امکان داشت که این عامل‌های قدرت را از نظر کمیت اندازه‌گیری کنیم (مثلاً شماره تانک‌های نوع معین، در مقایسه با ارزش مثبت یا منفی موقعیت، به راحتی قابل اندازه‌گیری کمی است)، باز هم نمی‌شد با جمع زدن همهٔ آنهاحاصل جمع را اندازهٔ قدرت کشور به شمار آورد، زیرا ارزش عامل‌های گوناگون، براساس رابطه و بر پایهٔ مسئله مورد نظر متفاوت

می‌باشد. در سال ۱۹۴۷ شوروی می‌توانست لهستان و چکسلواکی را از پذیرش دعوت به شرکت در بحث‌های طرح مارشال باز دارد، ولی نمی‌توانست از وقوع خود این بحث‌ها جلوگیری به عمل آورد؛ عامل‌های قدرتی که می‌توانستند بر رفتار دولت‌های لهستان و چکسلواکی تأثیر بگذارند، توانایی آن را نداشتند که بر دولت بریتانیا و فرانسه و چهارده کشور دیگر شرکت کننده اثر گذارند. در بحران موشکی کوبا در سال ۱۹۶۲ قدرت آمریکا تقریباً دارای برتری اقدام در زمینه نظامی ـ استراتژیکی بود. تدارک موضعی و برتری جنگ‌افزارهای غیر اتمی آمریکا در برابر شوروی، و ناتوانی طرف دیگر [شوروی] به نگهداری موضع خود در آن منطقه در برابر فشار نظامی بدون دست یازی به جنگ افزارهای هسته‌ای، و زیان‌های فاجعه‌آمیز مسئله آفرین بود. از سوی دیگر در جنگ ویتنام توانمندی نظامی آمریکا بیش از سال ۱۹۶۲ بوده و از جنبه‌های گوناگون بر ویتنام شمالی برتری داشت، ولی عامل‌های داخلی و بین‌المللی مانع از بکارگیری همهٔ توان نظامی آمریکا در ویتنام می‌شدند. آیا در این مسئله این عامل‌های اساسی، نشانهٔ قدرت آمریکا بودند یا نشانه ضعف آن دولت به حساب می‌آمدند؟ در سال ۱۹۳۸ چمبرلن توانست امضای هیتلر را بر کاغذی که اعلام می‌داشت مردمان دو کشور هرگز علیه یکدیگر نخواهند جنگید، به دست آورد، ولی نتوانست درخواست‌های هیتلر را دربارهٔ چکسلواکی تعدیل بخشد.

این سه نمونه، نمایانگر پیچیدگی کنش‌ها و واکنش‌های میان الگوهای مربوطه می‌باشند. در نخستین مورد یک کشور توانست در مسئلهٔ معین بر رفتار دو کشور دیگر تأثیر بگذارد، ولی نتوانست بر رفتار شانزده کشور دیگر اثر بگذارد. در دومین مورد یکی از عنصرهای قدرت یک کشور دربارهٔ یک مسئله قطعی، و یک عنصر دیگر درباره مسئله‌ای دیگر قطعیت داشت. در سومین مورد رهبر یک کشور توانست بر رفتار رهبر کشوری دیگر درباره یک مسئله اثر بگذارد ولی همین کار را درباره مسئله‌ای دیگر نتوانست به انجام رساند. از اینرو نخستینَ مورد، نکته کلی پیشگفته را نمایان می‌سازد ـ که قدرت کشور را تنها می‌توان از راه تعدیل رفتار دولت کشوری دیگر ارزیابی کرد. دومین مورد نشان داد که عامل‌های قدرت کشور همگی متقابلاً" به همدیگر وابسته‌اند، و رده‌بندی عامل‌های گوناگون، از مسئله‌ای به مسئله‌ای دیگر، و

از یک رابطهٔ دو جانبه به رابطهٔ دو جانبهٔ دیگر فرق می‌کند. کشوری را در نظر بگیریم که اکثریت جمعیت آن آموزش نظامی دیده، کشور دیگری نیز هست که از نظر سطح تکنولوژی و دیگر زمینه‌ها با کشور نخست برابر است ولی جمعیت کمتری دارد در این صورت دولت کشور نخست قدرت بیشتری دارد ولی کشور نخست در برابر کشور ثالثی که جمعیتی کمتر و سطح تکنولوژی برتری دارد، از قدرت کمتری برخوردار می‌باشد. سومین نمونه گویای آن است که هنگامی که دو مسئلهٔ برابر دو کشور قرارگیرند، قدرت هریک نسبت به مسئله مورد نظر، چنانچه دو کشور در همه زمینه‌های دیگر برابر باشند، بستگی به اولویتی داردکه هریک از آندو دولت به هریک از دو مسئله می‌دهند، و نیز بستگی به اندازه تلاشی داردکه هرکدام از دو دولت آماده‌اند در راه دستیابی به هدف‌های گوناگون خود، به عمل آورند. از اینرو خواست دولت در بکارگیری منابع، اهمیتی اساسی دارد، و این خواست به نوبهٔ خود کلاً زیر تأثیر اهمیت نسبی که دولت برای مسئله ویژه مورد نظر نسبت به دیگر هدف‌ها اعم از هدف‌های داخلی یا بین‌المللی قائل است، قرار می‌گیرد.

افزون براین، هریک از عامل‌های قدرت پیوسته در حال دگرگونی هستند، گرچه برخی از آنها (مانند موقعیت جغرافیایی) نسبتاً به‌کندی دگرگونی می‌یابند، و البته دیگر عامل‌ها (مانند کیفیت رهبری) احتمالاً با دگرگونی نسبتاً سریع و گهگاه همراه می‌باشد.[۱] در نتیجه قدرت هر کشوری پیوسته دگرگونی می‌یابد: در هر زمانی از موضوعی به موضوعی دیگر، از روابطی به روابطی دیگر، و از زمانی به زمانی دیگر، قدرت دگرگونی می‌پذیرد، زیرا عامل‌های قدرت دگرگونپذیرند و نیز کنش‌ها و واکنش‌های میان عامل‌های گوناگون تعدیل می‌شوند.

با اینهمه گفتن اینکه قدرت وجود دارد، تنها زمانی می‌توان آن را ارزیابی کرد که تعدیل رفتار مشهود و انجام شده باشد، و نبایستی رده بندی کشورها را براساس قدرتشان نادیده انگاشت. منطقی است که تصور کنیم دولت یک کشور با ویژگی‌های مساعد جغرافیایی، یک جمعیت بزرگ، جوان و ماهر، یک تولید خالص ملی بزرگ، فراوانی منابع اقتصادی، ثبات نظام

۱ـ از دیدگاه جغرافیایی، البته موقعیت به هیچ روی دگرگونی نمی‌پذیرد. ولی اهمیت سیاسی موقعیت نسبت به توان نفوذگذاری بر رفتار دیگران دچار دگرگونی می‌شود.

سیاسی، نیروی نظامی مجهز، و هدف‌هایی که بازتابگر خرسند نسبی از اوضاع بین‌المللی هستند، احتمالاً سبب توانایی کشور به رخنه‌گری بر رفتار دیگر دولت‌ها شده، و رخنه‌گری آن بر دیگران بیش از نفوذ دیگران برآن دولت است. البته الزاماً چنین نیست، و همیشه هم به اینگونه نبوده است، درگیری آمریکا و ویتنام نمایانگر این نظر می‌باشد؛ ولی فرض مزبور یک فرضیهٔ منطقی است و برای مثال، شالوده‌ای منطقی را برای رده‌بندی کشورها به ابرقدرت‌ها، قدرت‌های بزرگ، قدرت‌های متوسط، قدرت‌های کوچک، و قدرت‌های خرد به دست می‌دهد. به هررو باید همیشه به یادداشت که امکان دارد در موردهایی یک قدرت کوچک بتواند با یک قدرت بزرگ در افتد و بی آنکه تسلیم تعدیل خواهی آن قدرت بزرگ شود، رفتار قدرت بزرگ را تعدیل کند.

اصطلاحهایی مانند ابرقدرت و قدرت کوچک نیاز به ارزیابی قدرت بر پایه مایه‌های قدرت دارد و از اینرو تا اندازه‌ای معنی اساسی این مفهوم را تیره می‌سازد. برای اینکه معنی «ابرقدرت» را روشن سازیم، شاید بهتر آن باشد که این واژه را از دیدگاه مفهوم قدرت در روند دگرگونی، تعریف کنیم. برداشت همگانی از «ابرقدرت» شامل مفهوم اقدام مؤثر و تأثیرگذار بر سراسر یا بخشی از جهان می‌باشد، و انتظار می‌رود که اثرگذاری در دوره زمانی معینی پا برجا بماند؛ و ابرقدرت به کشوری گفته می‌شود که بتواند مستقلاً سرپای خود بایستد. تا آنجا که آخرین معیار مربوط می‌شود، حتی ابر قدرت‌های نمایان نیمه دوم سده بیستم، یعنی آمریکا و شوروی، دریافته بودند که لازم یا به صلاح است که با کشورهای دیگر متحد شوند، و گمان می‌کردند این اتحادها دارای ارزشی هستند، وگرنه دلیلی برای ایجاد آنها وجود نداشت. در هر دو مورد، دو کشور مزبور کانون اتحادهای خود هستند. یعنی عضویت آنها در اتحادها در بسیاری از زمینه‌ها مهم‌تر از عضویت دیگران است. تا اندازه‌ای هم به آن دلیل ابرتوان بودند که می‌توانستند بر رفتار دیگر اعضای اتحاد بیشتر اثر گذارند، و دیگر اعضاء اثر کم‌تری بر رفتار آنها داشتند. همیشه عضویت در اتحاد نظامی تا اندازه‌ای آزادی مانور اعضاء رامحدود می‌سازد (گرچه باور برآن است که مزیت‌های دیگری را برای آنان به بار می‌آورد). از اینرو می‌توان گفت که یک کشور در صورتی عامل محوری یک اتحادیه به شمار می‌آید که آزادی مانور و نیزتوان دستیابی به آرمان‌هایش در مقایسه با دیگر اعضاء کشور محدود شده، و دیگر اعضاء در این زمینه

محدودیت افزون تری داشته باشند. شاید براین پایه بتوان یک ابرقدرت را چنین توصیف کرد که بر سرزمین‌های جغرافیایی گسترده‌ای در مدت زمانی [نسبتاً دراز] سلطه داشته، و اساساً بتواند بررفتار بیشتر کشورها اثر بگذارد، چه این کار را به تنهایی بکند یا به اتفاق دیگر کشورهای عضو اتحادی که خود آن کشور عامل محوری آن می‌باشد، بتواند از این راه به هدف‌های خود دست یابد. این توان ابرقدرت از سلطه گسترده او بر عناصر قدرت، که فهرست بندی شده‌اند، ناشی می‌شود؛ ولی هنگامی به کشوری ابرقدرت گفته می‌شود که دارای توان رخنه‌گری در زمینه‌های گوناگونی را بوده، و این کارها را نسبتاً به گونه‌ای مستقل انجام دهد. به این ترتیب نفوذ عمده بر سیاست خارجی از این حقیقت ناشی می‌شود که تصمیم‌ها در جَو بین‌المللی گرفته می‌شود، جَوی که تصمیم‌گیرندگان کشور هیچگونه اختیار یا صلاحیتی برآن ندارند، و صحنه بین‌المللی که سیاست‌ها درون آن پدید می‌آیند به مقدار فراوانی دچار هرج و مرج است. از ایترو هواداران آموزهٔ واقعیت‌گرایی[۱] می‌گویند که قدرت چگونگی این روابط را تعیین می‌کند؛ و منافع ملی در چارچوب قدرت تعیین می‌شود. از آنجا که قدرت پیوسته دگرگونی می‌یابد، و ارزیابی آن همیشه با نامطمئنی همراه می‌باشد، دولت‌ها پیوسته تلاش می‌کنند تا قدرت کشورهای خودشان را افزایش دهند، و از آنجا که همه دولت‌ها چنین الگویی را دنبال می‌کنند، بنابراین روابط کشورها الزاماً روابطی کشمکش آمیز است. از یک نظر این بحث کاملا" درست می‌نماید، چون دولت‌های کشورها معمولا" چنین اقدام و رفتاری دارند، و درک و تجربهٔ نظامی که در آن به فعالیت برخاسته‌اند، نیز چنین است. اینکه بگوییم دولت‌ها به گونه‌ای عمل می‌کنند که قدرت خود را به حداکثر افزایش دهند یک مسأله است، ولی اینکه در این فرضیه مایه‌های نظریه کلی روابط بین‌الملل را مشاهده کنیم، مسأله‌ای دیگر است.

امکان دارد که رفتار دولت‌های کشورها از دیدگاه مرتبط بودن هدف با وسیله مورد توجه قرار گیرد. برای مثال اگر هدف سیاست بریتانیا حفظ روابط خوب با فرانسه باشد، احتمالا" بازدید رییس کشور بریتانیا از فرانسه وسیله‌ای برای رسیدن به چنین آرمانی به شمار می‌رود؛

۱ـ برای مثال نگاه کنید به:

H. J. Morgenthau, ***Politics Among Nations,*** (Knopf, 1948).

شاید گفتگو میان وزیران خارجه عامل مهمی برای به اجرا در آوردن این دیدار باشد؛ یا تعویض وزیر خارجه در یک یا هردو کشور ابزار مهمی در این راستا باشد تا گفتگوها امکان پذیر شوند. همچنین شاید داشتن هدف گسترده در روابط خوب با فرانسه وسیله‌ای در راه رسیدن به هدف‌های گسترده‌تر مانند دگرگونی درونی فزاینده اقتصادی و شاید هم بالا بردن سطح رفاه اقتصادی یا افزایش منابع نظامی با ایجاد اتحاد علیه تهدید تصور شده، و برای برآوردن هدف‌های همگانی امنیت و دفاع ملی باشد. اگر هدف‌هایی را که کشور بر پایه آنها استوار شده است شامل امنیت، حداکثر رفاه اجتماعی، و آسانسازی آمیزش اجتماعی ـ فرهنگی به شمار آوریم؛ قدرت را بایستی همچون یک‌وسیله بدانیم. البته وسیله‌ای که تنها برای تأمین این هدف‌ها نیست. بحث‌هایی که در فصل ۳ به میان آمده‌اند،(۱) بر این نکته تأکید دارند که در برخی جاها، دولت‌ها ناگزیر به اقدامی می‌شوند که مایه نابودی کشور خود را فراهم می‌آورند؛ یعنی اقدام برای به حداکثر رساندن قدرت، گاهی به جای خدمت در راه هدف‌های اساسی، مایه انحراف است؛ ولی چنانچه از این فزونگری دوری گزیده شود، امکان همکاری پدید می‌آید. برای مثال، امکان دارد که همکاری در امور پولی بین‌المللی مؤثرترین وسیله رفاه اقتصادی همگان باشد، یا اینکه از رکود جدی اقتصادی که متوجه همگان می‌شود، جلوگیری کند.

از اینرو قدرت به رابطه بین‌المللی کشمکش، یا به صحنه بین‌المللی مربوط می‌شود که در آن کنش‌ها عمدتاً بر پایه روابط کشمکش‌آمیز میان دست اندرکاران است. اقدام در راه بکارگیری یا افزایش [قدرت] به هنگامی که هر دو طرف رسیدن به هدف‌های خود را در همکاری می‌یابند، مناسب نمی‌باشد. تقریباً در همه زمینه‌های روابط بین‌المللی هر دو عامل وجود دارد، و از اینرو روابط میان کشورها به گونه‌ای دقیق‌تر به عنوان روابط چانه‌زنی، توصیف شده و نه روابط کشمکش‌آمیز یا مبتنی بر همکاری. بنابراین همیشه قدرت در روابط میان کشورها، چه دوجانبه، و چه چندسویه نمایان می‌شود، و همیشه نفوذ یا غالباً نفوذ مهمی را بر سازش یا حل یک مسئله بر جای می‌نهد. به هرروی قدرت تنها راه اعمال نفوذ مناسب نیست باید آن را به

۱ـ نگاه کنید به قسمت‌های پایانی فصل ۳

عنوان وسیله‌ای در رسیدن به هدف‌های دیگر به شمار آورد، و نه اینکه خود آن [قدرت] را هدف نهایی دانست.

یک نکته بسیار مهم دیگر باقی می‌ماند: قدرت شامل توانایی اثرگذاری بر رفتار است. مردم به گونه‌ای دست به اقدام می‌زنند که به گمان خود از وضعیتی که با آن روبرو هستند، نتیجه‌ای به بار می‌آید؛ خواه در این راه سودی را از آن خود کنند یا اینکه از زیانی جلوگیری کنند؛ این خواست مردم است. پس این دلیل دیگری است برآن که چرا نمی‌توان قدرت را همه چیز دانست. هر اندازه هم افزونی منابع یا عامل‌های قدرت در دسترس تصمیم‌گیرندگان یک کشور باشد، ولی هیچگونه قدرتی بر تصمیم‌گیرندگان دیگر کشورها ندارند، مگر آنکه تصمیم‌گیرندگان دیگر کشورها از این فزونی قدرت کشور مزبور آگاه بوده براین باور باشند که تصمیم‌گیرندگان کشور نخست آن را به کار خواهد گرفت. همچنین دولت یک کشور که نسبتاً در مقایسه با کشوری دیگر با کمبود مایه‌های قدرت روبرو است، کمابیش در صورتی که دولت کشور دوم، نظر غلوآمیزی درباره منابع کشور نخست داشته یا نخواهد منابع خود را به کارگیرد، بازهم باید گفت کشور نخست قدرت دارد. از اینرو قدرت شدیداً به برداشت و اراده بستگی دارد. تعدیل یا عدم تعدیل رفتار بستگی به رابطه راستین منابع قابل دسترس دو طرف ندارد، بلکه به چگونگی برداشت رابطه منابع ارادهٔ هرطرف به بهره‌گیری از منابع خود، و قضاوتی که هر طرف درباره دیگری نسبت به بسیج منابع طرف دیگر دارد، بستگی دارد.(۱)

۱ـ اهمیت برداشت [دولت‌ها] در زیرنویس‌های فصل ۷ مورد توجه بیشتر قرار گرفته است.

۶

ابزار دستیابی به هدفها

در فصل گذشته روابط میان کشورها به عنوان روابط مبتنی بر چانه‌زنی توصیف شد، و گفتیم که تقریباً در همه موضوع‌ها هم عامل‌های منافع مشترک وجود دارند و هم مایه‌های کشمکش. به هررو، در بیشتر موردهای مربوطه مایه‌های کشمکش، یا بیشتر از عامل‌های منافع مشترک هستند و یا تصور بر افزون‌تر بودن مایه‌های مزبور می‌باشد. در چنین موردهایی به نظر می‌رسد که دستیابی به هدف‌ها، اساساً نیاز به اعمال قدرت داشته باشد، تا بردیگری یا دیگران اثر گذارند؛ یعنی باید کاری کرد (یا کاری نباید انجام داد) که موجب شود که دیگران کاری را انجام دهند (یا ندهند). روش‌هایی که در این زمینه به کار گرفته می‌شوند، ممکن است شامل دیپلماسی پیشنهاد یا ارائه امتیاز یا رفع مجازات و یا تهدید به مجازات باشد؛ و این کار از راه تبلیغات، زمینه‌های اقتصادی، براندازی، یا بکارگیری زور صورت پذیرد؛ یا امکان دارد روش‌های دیگری ـ مانند تبلیغات، پاداش یا مجازات اقتصادی، براندازی، و بکارگیری زور ـ به گونه‌ای مستقل از فعالیت دیپلماتیک معین، به کاررفته، و افزوده بر اقدام آن کشور، واکنش‌هایی نیز از سوی عاملها یا گروههای دیگر به عمل آید.

بنابراین، تحلیل وسیلهٔ دستیابی به هدف‌ها باید شامل راه و چگونگی جَو داخلی تصمیم‌گیرندگان کشورهای دیگر، و تأثیرگذاری آنها بر راه مورد نظر نیز بشود. از اینرو ابزارهایی که دردسترس قرار دارند بر دو گونه‌اند: اول، ابزارهایی که مستقیماً یا رسماً در روابط میان دولت با دولت به کار می‌روند؛ و دوم ابزارهایی که به گونه‌ای غیر رسمی و یا از راه رخنه‌گری به دست

می‌آیند «ابزارهایی که از راه آنها عاملها و دست نشاندگان یک کشور بر جمعیت کشور (یا بخشی از آن) یا فرایندهای جاری آن تأثیر می‌گذارند»[1] این دو روش در عمل با یکدیگر در آمیخته‌اند. در اینجا تنها به منظور تحلیلگری، میان آن دو تشخیص و تفاوت گذاشته می‌شود. شاید لازم باشد به این موضوع، مسئله روابط میان دو کشور با دیدگاهی جداگانه نیز افزوده شود ـ یعنی در جاییکه یکی از دو کشور می‌خواهد بداند که آیا دستیازی به یک اقدام معین مایه افزایش دشمنی یا برانگیختن حسن نیت کشور دیگر می‌شود، حتی اگر کشور اخیر هیچگونه واکنشی برای تأثیرگذاری رفتار کشور نخست نشان ندهد. تردید چندانی وجود ندارد که اقدام‌های والتر اولبریخت و جانشینانش در جمهوری دمکراتیک آلمان زیر تأثیر شدید پیش بینی واکنش‌های احتمالی شوروی قرار داشتند؛ ولی شاید چنین موردی را نباید به طور کلی در شمار وسیلهٔ دستیابی به هدف آورد، زیرا این موضوع صرفاً ناشی از ماهیت روابط [دو کشور] است و ربطی به اقدام شوروی یا ملیت‌های آن ندارد.

در جهان امروز دیپلماسی در بسیاری از زمینه‌ها نقشی شایان دارد. البته دیپلماسی در یونان باستان، یا روم، یا میان دودمان پادشاهی میانه چین و خراجگزارانش با رفت و آمد هیأت‌های نمایندگی، نیز وجود داشته است؛ ولی تا پیش از سدهٔ پانزدهم نمایندگی دائمی [در کشور دیگر] پدید نیامد. و در این زمان ایتالیایی‌ها پیشگام ایجاد نمایندگی دائم شدند. ایتالیایی‌ها عمدتاً به منظور بازرگانی، نمایندگی‌های دائمی در دربارهای دیگر ایجاد کردند. این پدیده در سده هیجدهم در اروپا گسترش یافت و شالوده نظام نوین دیپلماسی را پی ریزی کرد. گسترش این نظام مایهٔ پدیداری کشورهای نیرومند و متمرکز با مرزهای مشخص شد، که به گونه‌ای اجتناب ناپذیر به رویارویی و برخورد با همدیگر پرداخته، و نسبت به جاه‌طلبی‌ها و طرح‌های همدیگر بد گمان بودند، ولی مزیت ایجاد فرآیندهای ارتباط پیوسته را پذیرفتند، تا دربارهٔ موضوع‌های مورد کشمکش به بحث و گفتگو پرداخته و به توافق‌هایی دست یابند.

اگر به خاطر شناسایی تأمین منافع همگی آن کشورها نبود، این نظام نمی‌توانست ادامه

1- A. M. Scott, ***The Revolution in Statecraft*** (Random House, 1965), p.4.

یابد، و عرف‌ها و مصونیت‌های مربوطه نیز پدید نمی‌آمدند. هیچیک از شهریاران مخالف جنگ نبودند، ولی اگر می‌توانستند از راهها ارزان‌تری به هدف خود برسند، آن را ترجیح می‌دادند. بسیاری از دیپلمات‌های سده هیجدهم در کار دستیابی به امتیاز از راه نیرنگ و رشوه مهارت یافتند؛ از اینرو تعریف دیپلمات به عنوان فردی که از سوی کشورش به خارج فرستاده می‌شود تا دروغ بگوید، چندان هم بی مورد نبود. به هر روی چنین روش‌هایی در سده بیستم خطرهای بیشتر و چشم اندازه‌های موفقیت‌آمیز کم‌تر را در برداشت. تا اندازه‌ای می‌توان گفت که این دگرگونی ناشی از آن است که افراد کلیدی وجود دارند که نظر آنها (چنانچه جلب شود) جنبهٔ قطعیت می‌یابد؛ و تا اندازه‌ای هم به جهت آن است که تصمیم‌گیرندگان کمابیش بایستی در برابر نخبگان سیاسی، یک حزب و یا رأی‌دهندگان حوزه انتخابیهٔ مسئول شناخته شده و پاسخگو باشند. دلیل دیگر آن است که سرعت ارتباطات سبب می‌شود که اکنون یک نماینده [دیپلماتیک] در صورتی که درگیر در نیرنگ شود، به سادگی نمی‌تواند از پیامد آن رهایی یابد. نمونه نسبتاً نادر نیرنگ عمدی، اطمینانی بود که آندره گرومیکو وزیر خارجه شوروی در ۱۸ اکتبر ۱۹۶۲ به پرزیدنت کندی داده و طی آن اطمینان داد کمک شوروی به کوبا تنها جنبه دفاعی داشته و دولت شوروی کمک تهاجمی در اختیار آن کشور قرار نمی‌دهد؛ و هنگامی که این نیرنگ برای همگان آشکار شد، شدیداً به اعتبار شوروی آسیب رساند و افکار همگانی جهانی را علیه آن کشور برانگیخت.

یک دیپلمات در سده هیجدهم و نیمهٔ نخست سده نوزدهم آزادی مانور فراوانی در چارچوب رهنمودهای دریافتی خود داشت، زیرا معمولاً دریافت دستور با جزییات کامل برای اقدام در موضوع‌های مورد نظر میسر نبوده و به اندازه کافی سرعت لازم را نداشت. نوآوری تلگراف، تلفن، و رادیو، نقش دیپلمات‌ها را دگرگون ساخت؛ و نیز پیشرفت ابزار ترابری و مسافرت، روش‌های دیپلماسی را دچار دگرگونی کرد. غالباً در سده نوزدهم، مانند کنگرهٔ وین ۱۸۱۵ و سال‌های پس از آن، و در کنگرهٔ برلین در ۱۸۷۸، خود تصمیم‌گیرندگان اصلی با همدیگر دیدار به عمل آوردند؛ ولی در آن زمان هنوز هم مسافرت کند و سخت بود؛ و معمولاً فعالیت‌های دیپلماتیک برپایه دو جانبه و وسیله نمایندگی‌های گوناگون در پایتخت کشورها

صورت می‌پذیرفتند؛ یا گهگاه کنفرانس‌هایی در سطح سفیر برگزار می‌شدند؛ مانند کنفرانس‌های بلژیک و لوکزامبورگ در سال‌های ۳۲-۱۸۳۰ که تنها وزیر خارجه کشور میزبان [و سفیران کشورها] در آن‌ها شرکت داشتند. اینگونه دیپلماسی دو جانبه سنتی هنوز هم ادامه دارد، و برداشت همگانی براینکه امروزه کار سفیر اندکی بیشتر از یک نامه‌رسان است دقیقاً مورد تأیید قرار نگرفته است. باید گفت نخست آنکه سفارتخانه همچنان به عنوان منبع اصلی دریافت اطلاعات برای همه تصمیم‌گیری‌ها باقی می‌ماند؛[۱] دوم آنکه مهارتی راکه سفیر در اجرای دستورهای دریافتی به کار می‌گیرد، نیز ممکن است بر دامنه و سرعت دستیابی به هدف مورد نظر اثر گذارد؛ و سوم آنکه هنوز هم امکان دارد که پیشنهادهای فرد در محل [سفیر] سازنده باشند. در ۹ سپتامبر ۱۹۳۸ به نویل هندرسون[۲] در برلین دستور داده شد که به هیتلر هشدار دهد که اگر علیه چکسلواکی نیروی نظامی و زور به کار گیرد، فرانسه ناگزیر به دخالت خواهد شد، و در این صورت بریتانیا هم بیکار نخواهد نشست. پیش از این هم از هندرسون خواسته شده بود که پیش از سخنرانی هیتلر در نورمبرگ در ۱۲ سپتامبر هشداری به وی بدهد؛ ولی نامبرده به مقام‌های دولت خود اعلام داشت که چنین هشداری را قبلاً به آگاهی دست اندرکاران رسانده و هشدار و تهدید کنونی، صرفاً هیتلر را به خشم می‌آورد.[۳] و دولت متبوع، نظر وی را پذیرفت. روشن است که هیتلر گمان نمی‌کرد که انگلیس به خاطر چکسلواکی وارد جنگ شود، و احتمالاً در سال ۱۹۳۹ هم باور نداشت که بریتانیا حتی به خاطر لهستان هم دست به جنگ زند. آیا چنانچه هندرسون دربارهٔ چکسلواکی به وی هشدار می‌داد، سیاستش نسبت به چکسلواکی فرق می‌کرد یا نه، و تا چه اندازه روش بریتانیا درباره چکسلواکی بر برداشت هیتلر نسبت به واکنش بریتانیا در مورد لهستان اثر داشت، موضوعی است که پاسخ به آن ناممکن می‌باشد. نکته مهم در اینجا اثرگذاری قطعی یک سفیر بریک موضوع با اهمیت و جهت‌گیری سیاسی است.

شیوهٔ سنتی دیپلماسی، هم اکنون از راه نمایندگان تام الاختیار کشور تکمیل و تا اندازه‌ای

۱ـ به زیر نویس‌های فصل ۷ نگاه کنید.

2- Nevile Henderson

3- E. L. Woodward and R. Butler, ***Documents on British Foreign Policy 1919-1939***, third series, ii(HMSO, 1949),pp.278-85.

هم دگرگون شده است؛ یعنی وزیران خارجه شخصاً به مأموریت می‌روند، و یا دیپلماسی سران با دیدار رییسان دولت‌ها به‌کار می‌افتد. دیپلماسی کنفرانس که در آن موضوع‌های مورد نظر به گونه‌ای چندسویه مورد بحث قرار می‌گیرد. و نیز از راه دیپلماسی پارلمانی و از راه بحث‌های همگانی در سازمان ملل یا انجمن‌های [و سازمان‌های] منطقه‌ای بـه مـوضوع‌های مـورد نـظر رسیدگی می‌شود. وزیران خارجه همه قدرت‌های مهم، هم اکنون به گونه‌ای گسترده به مسافرت می‌روند: فعالیت‌های هنری کیسینجر در مقام وزیر خارجه نیکسون و جـرالد فـورد، اصـطلاح دیگری به نام دیپلماسی رفت و برگشت[1] را پدید آورد، و این دیپلماسی در میانجیگری وی در آفریقا و خاورمیانه به کار رفت. معمولاً" روشی را که برای اجرای دیپلماسی به کـار مـی‌برند، اختیاری نیست، ولی روش انتخابی بر نتیجهٔ به دست آمده اثر می‌گذارد.

خواست و منظور دیپلماسی کمک به دستیابی به هدف‌ها است. امکان دارد که موفقیت آن در رسیدن به توافق یا توافق‌هایی چشمگیر باشد یا نباشد. چنانچه در رابطه میان دو کشور، یکی از آنها بخواهد در برابر خواست دیگری مقاومت کند، و وضعیت طرف مـتقاضی چـنان باشد که آمادهٔ امضای موافقت‌نامه‌ای جداگانه نشود، با بهره‌گیری از دیـپلماسی حـفظ وضـع موجود توافقی به عمل نخواهد آمد، و این مقاومت در برابر تقاضای طرف دیگر برای کشور دوم موفقیتی به شمار می‌آید. تهدیدهای خـروشچف دربـارهٔ امـضای پـیمان صلح بـا جـمهوری دمکراتیک آلمان، در صورت عدم دستیابی به توافقی رضایت بخش (برای وی)، نتوانست بـا موفقیت بر دیپلماسی باختر زمین اثر گذارد، و غرب توانست بی آنکه توافقنامه‌ای امضاء کند، تهدید خروشچف را بی اثر سازد. از سویی دیگر، گهگاه دیپلماسی برای ایجاد انگیزه در اندیشه تصمیم‌گیرندگان کشورهای دیگر نسبت به احساس منافع مشترک به کار می‌رود، که تنها می‌تواند با اقدام مشترک صورت پذیرفته، و در چنین وضعی عامل کشمکش تقریباً وجود ندارد. کمک های اقتصادی پیشنهادی از سوی جورج مارشال در ژوئن ۱۹۴۷ به کشورهای اروپایی که در اثر جنگ ویران شده بودند، با استقبال و اقدام مشترک کشورهای دریـافت کـننده روبـرو شـد؛ و

1- Shuttle diplomacy

دیپلماسی بوین[۱] در بریتانیا و بیدو[۲] در فرانسه زمینه موفقیت آمیز ایجاد برداشت منافع مشترک را در میان تصمیم‌گیرندگان چهارده کشور دیگر پدید آورد.

به هرروی وضع نمونه‌ای که در دیپلماسی به کار گرفته می‌شود، وضع چانه‌زنی یا بده بستان است، که در آن عامل‌های کشمکش و منافع مشترک یکجا وجود داشته، یا اینکه باتوجه به منافع تکمیل کننده، داد و ستد بر سر آرمان‌های متفاوت به میان می‌آید.[۳] نتیجه گفتگوها در وضع نمونه به عامل‌های زیر بستگی دارد: تأثیر برداشت هر طرف نسبت به منابع طرف دیگر، و داوری هر طرف نسبت به دامنه منابعی که طرف دیگر می‌تواند و می‌خواهد در این راستا به کار گیرد؛ ارزیابی هر طرف از ماهیت و اندازه منابعی راکه می‌خواهد و می‌تواند در این زمینه به کار آورد؛ مربوط بودن منابع قابل دسترسی به وضعیت چانه‌زنی، مهارت چانه‌زنی هر طرف؛ ادامه روند چانه‌زنی، تمایل یا عدم تمایل به توافق؛ محدودیت‌های بارشده بر هرکدام از آنها ناشی از عامل‌هایی مانند افکار عمومی هستند؛ قضاوت هردو طرف نسبت به ارزش و هزینه‌ها و یا منافع توافق یا عدم توافق، نه صرفاً با توجه به کشور یا موضوع مورد نظر، بلکه در رابطه بادیگر کشورها و موضوع‌ها در نظام بین‌المللی.

آخرین موضوع در این زمینه مهم ترین موضوع نیز به شمار می‌آید. در خلال گفتگوها غالباً هریک از طرف‌های درگیر پیشنهادهایی ارائه می‌دهد. امکان دارد که پیشنهادهای یک طرف یا پیشنهادهای هردو طرف برای طرف دیگر ناپذیرفتنی قلمداد شوند، و ممکن است تنها به این خاطر چنین پیشنهادهایی ارائه شده باشند که یک یا هردو طرف نخواهند گفتگوها منجر به موافقتنامه شود، بلکه می‌خواهند موضوع مورد نظر را به صورت راکد در آورند، یا از این راه هدفی تبلیغاتی را دنبال کنند. غالباً گفتگوهای خلع سلاح جنبه تبلیغاتی دارند. کم‌تر کشورهایی مایلند درافکار عمومی جهان عامل قطع گفتگوها مزبور قلمداد شوند، هم به جهت اینکه هزینه‌های تسلیحاتی از دیدگاه جهانی مورد تأیید نیستند، و هم به خاطر اینکه بیشتر مردمان

1- Bevin 2- Bidault

۳ـ این تشخیص در بررسی ارزشمند F. C. Iklé زیر عنوان چگونه ملت‌ها به گفتگو می‌پردازند (Praeger, 1967) آمده است، که سراسر متن این بخش بر پایه آن قرار دارد.

مخالف جنگ بوده و براین اندیشه‌اند که افزایش تسلیحات خطر بروز جنگ را افزایش می‌دهد؛ ولی تصمیم‌گیرندگان کشورها دفاع از کشور را هدف اصلی خود می‌دانند، و از آنجا که در وضعیت‌های گوناگون کشورها نیاز به ایجاد استراتژی‌های گوناگونی دارند، دشوار است که عامل‌های توافقی را یافت که به سود یک طرف و به زیان طرف دیگر کار کنند. گهگاه زمینه منافع مشترک کافی برای رسیدن به توافقی محدود وامکان پذیر یافت می‌شود؛ مانند پیمان‌های منع آزمایش جنگ‌افزارهای هسته‌ای در جو زمین، و کنترل [و جلوگیری از] گسترش جنگ‌افزار هسته‌ای. ولی معمولاً گفتگوهای خلع سلاح عمداً از سوی هردو طرف ادامه می‌یابد، و غالباً هم در این گفتگوها پیشنهادهای ناپذیرفتنی [برای طرف دیگر] ارائه می‌شود[۱]؛ و این کار به خاطر این نیست که تمایل یا انتظار توافق وجود دارد، بلکه به جهت بهره برداری تبلیغاتی بوده و دردی را درمان نمی‌کند (و صرفاً برای کاستن از نفرت افکار عمومی) نسبت به قطع اینگونه گفتگوها است.

در چنین گفتگوهایی همانگونه که دیده شده، همیشه سه راه چاره وجود دارد: کنار آمدن و حل مسئله با توجه به شرایط موجود کنونی؛ تصمیم به عدم توافق؛ یا ادامه گفتگوها و چانه زدن‌ها به امید اینکه شرایط موجود بهبود یابد، یا تنها به خاطر اینکه خود گفتگوها را ادامه دهند.[۲] در مورد خلع سلاح، کلاً گمان می‌رود که زیان نرسیدن به توافق بیش از سود دستیابی به موافقت است، و معمولاً هم در روند گفتگوها وقفه‌ای ایجاد نمی‌کند، حتی اگر انتظار توافق در میان نباشد. در برخی از موردها، مانند نمونهٔ برلین که پیشتر از آن یاد شد، عدم توافق می‌تواند نشان موفقیت باشد، البته اگر به گونه‌ای اتخاذ شود که پیامدهای ناخوشایند بیش از اندازه به بار نیاورد. در موردهای دیگر امکان دارد عدم توافق عمداً به کار گرفته شود، حتی اگر تمایل به توافق وجود داشته باشد، و این یا به جهت آن است که گمان می‌رود که زیان‌های رسیدن به توافق بیش از مزیت‌های آن می‌باشد، یا اینکه بخواهند زمینه‌ای ایجاد کنند که خود را گفتگوگری سرسخت

۱ـ البته روند گفتگوهای جلوگیری از گسترش و حتی کاهش جنگ‌افزارهای هسته‌ای و حتی متعارف، به ویژه از نیمه دوم دهه ۱۹۸۰ دگرگون شده و رسیدن به توافق جدی امکان پذیر شده است. م

2- Ikle, op.cit. pp.60-1

نشان دهند. چنین روشی منحصر به یک طرف گفتگو نیست و هردو طرف می‌توانند آن را به کارگیرند. ممکن است شهرت به سرسختی در گفتگوها جنبه آینده‌نگری داشته، و کشور یا کشورهای مربوطه به این وسیله روند گفتگوهای آینده را زمینه سازی کنند؛ یا زمینه را برای گفتگوهایی به منظورهایی دیگر و احتمالاً با اهمیت تر با کشورهای دیگر فراهم آورند؛ و یا صرفاً این روش را همچون سلاحی در روابط بین‌المللی در پیش گیرند. هنگامی که فرانسه در پایان ژوئن ۱۹۶۵ از بازار مشترک اروپا کنار کشید، دو دلیل داشت یکی اینکه فرانسه زیان گام نهادن به مرحلهٔ بعدی توسعه را که در پیمان رُم پیش بینی شده بود، بدون اتخاذ یک سیاست کشاورزی مشترک، بیش از سود باقی ماندن در بازار می‌دانست، و دوم آنکه دوگل می‌خواست با شهرت یافتن به سرسختی در گفتگوها (تا آن اندازه سرسخت که حتی از جامعه جدا شود) امتیازهایی برای فرانسه به دست آورد.

در تصمیم‌گیری درباره انتخاب یکی از این دو راه چاره، و حل آن در جا یا ادامه چانه زدن (در موردی که موافقت نامه مطلوب و مورد انتظار باشد) طیف کاملی از متغیرها نقشی ایفا می‌کنند. تصمیم‌گیری به وسیله یکی از طرف‌های درگیر در مورد دستیابی به راه حل، بر پایه قضاوت درباره منافع به توافق رسیدن (یا زیان‌های عدم توافق) می‌باشد که باید بر بهایی که شرایط توافق کنونی پدید می‌آورد، فزونی یابد؛ البته طرف دیگر هم احتمالاً همین حساب را خواهد کرد؛ و در چنین صورتی احتمالاً به توافق و یا اقدام تشویق خواهند شد؛ و دیگر هیچ اقدام یا تعهد مالی دیگری دو طرف را به اتخاذ شیوه‌ای دیگر یا تغییر در مفاد قرارداد تشویق نخواهد کرد. وظیفه گفتگوگران و نقش دیپلماسی در دستیابی به هدف ایجاد چنین قضاوتی در اندیشه طرف دیگر به مطلوب ترین و مساعدترین وضع، ممکن است با موفقیت روبرو شود.

می‌توان شِگِردهای گوناگونی را برای رسیدن به این نتیجه به کارگرفت. شهرت چانه زنی بر همهٔ تکنیک‌ها اثر می‌گذارد. وقت‌شناسی برای آغاز گفتگو یا ارائه یک پیشنهاد ویژه، یا تقویت آن از راه شِگِردهایی که بعداً به آنها اشاره خواهد شد، ممکن است بر دستیابی به پیروزی یا شکست اثری قطعی داشته باشند، چه این زمان بندی و وقت‌شناسی آگاهانه صورت پذیرد و چه اتفاقی. یک نمونه این موضوع می‌تواند پیشنهاد آلمان در ۱۵ اوت ۱۹۳۹ باشد که بنا بود

طی آن ریبن‌تروپ وزیر خارجه آلمان از مسکو دیدار کند؛ این پیشنهاد یک هفته پس از ترک فرستاده ویژه بریتانیا، ویلیام استرانگ و یک روز پس از عدم توانایی پاسخگویی هیأت نظامی انگلیس و فرانسه به پرسش حساسیت‌برانگیز وروشیلف صورت گرفت. هیأت‌های نظامی انگلیس و فرانسه نتوانستند به پرسش وروشیلف مبنی بر اینکه آیا در صورت اتحاد میان انگلیس و فرانسه و شوروی علیه آلمان به سپاهیان روس اجازه داده می‌شود که از خاک لهستان گذر کنند، پاسخ دهند.

گاه امکان دارد تصمیم‌گیری به منظور حل و فصل بیشتر زیر تأثیر چگونگی پیشنهاد نخستین و نیز چگونگی روش و منش گفتگوگران واقع شود. برخی از گفتگوگران ترجیح می‌دهند که نخست پیشنهادهای حادی را مطرح سازند، به امید اینکه جایی را هم برای چانه زدن و امتیاز دادن بازگذارند. این موضوع لازمه آغاز گفتگوهاست، بنابراین، ممکن است در طرف دیگر احساس منطقی بودن و تمایل به بده بستان را پدید آورد. برخی از گفتگوگران ترجیح می‌دهند که پیشنهادهای «شرافتمندانه‌ای» را که نزدیک به حداقل شرایط مورد پذیرش باشند ارائه دهند. همچنین کسانی هم هستند که از موضعی جدی آغاز می‌کنند، و تنها هنگامی از موضع خود عدول می‌ورزند که با این عدول احتمال رسیدن به توافق فوری میسر شود. اینکه کدام یک از این تکنیک‌ها بیشتر می‌تواند نتیجه مساعد را به دست دهد، بستگی به موضوع مورد نظر و طرف دیگر گفتگو دارد: دیپلمات‌های غربی تمایل دارند که یکی از دو تکنیک نخست را به کار گیرند به امید اینکه امتیاز و منطقی بودن آنها با امتیاز دادن و منطقی بودن طرف دیگر روبرو شود؛ در حالی که دیپلمات‌های روسی تمایل به روش سوم دارند، زیرا براین باور هستند که دادن امتیاز نشانه ضعف است و این خود دلیل تمایل فراوان به رسیدن به توافق می‌باشد. افزوده بر این شوروی‌ها، هنری ـ اگر بتوانیم آن را هنر بگوییم ـ به نام سبک دیپلماتیک را پدید آورده‌اند، که شامل بر تفصیل جزییات و فرآیند آن و همراه با چانه زدن فراوان می‌باشد (به این گمان که ناشکیبایی یا شتاب در کار موجب نرمشپذیری در موضع‌های اساسی که بعداً مطرح می‌کنند، شود)؛ تکرار پیوسته همان نکته‌ها و بحث‌های معین مورد نظر، و بی‌پاسخ گذاشتن بحث‌های طرف دیگر، بی‌توجهی به قطع پیشرفت گفتگوها، و نشان دادن مداوم سوء ظن نسبت به منظور

یا صداقت طرف‌های دیگر، در روش شوروی به چشم می‌خورد. این احساس پدید می‌آید که برگزیدن راه عدم توافق، همواره در سرلوحه اندیشه مذاکره کننده‌های شوروی قرار دارد، و اگر طرف دیگر خواهان رسیدن به توافق باشد، لزوم دادن امتیازهایی محسوس است.

بنابراین، مهم‌ترین مایه‌ها، تشویق، پاداش، وعده، هشدار، تهدید، تعهد و اقدام در زمینهٔ مورد نظر می‌باشند. در جایی که امتیازی در یک موضوع در نظر گرفته می‌شود، محاسبهٔ سود-زیان اهمیت فراوان می‌یابد. طرفی که به آن پیشنهاد امتیاز شده است، می‌باید تصمیم بگیرد که آیا خواهان تعدیل در پیشنهاد مذکور است یا آن را با همان شرایط پیشنهادی می‌پذیرد، و کدام راه به سود کشورش می‌باشد. به دلیل‌هایی روشن، در بیشتر موردها، امتیاز (پاداش) تا زمانی که اقدام مورد درخواست به انجام نرسد، داده نخواهد شد؛ در چنین صورتی طرفی که به آن امتیاز پیشنهاد شده نه تنها بایستی برارزش و تناسب امتیاز داوری کند، بلکه می‌باید بر چگونگی حسن نیت و توان وفای به عهد طرف خود نیز حساب کند. هیتلر چند بار پیشنهاد کرد که در برابر دریافت امتیاز، امپراتوری بریتانیا را تضمین می‌کند؛ ولی روشن نبود که چنین تعهدی علیه چه کشوری جز خود وی صورت می‌گیرد؛ چون خود او خطری برای امپراتوری به شمار می‌آمد؛ همچنین اقدام‌های مکرر وی آشکارا ثابت کرد که نمی‌توان به وعده‌های هیتلر اعتماد کرد. هیتلر در گفتگوهایی که در سال ۱۹۴۰ با شوروی داشت، در صدد برآمد که از این راه جهان را میان آلمان، ایتالیا، شوروی و ژاپن تقسیم کند، و بنابراین پیشنهاد کرد که هدف‌های سرزمینی شوروی باید بر هند و اقیانوس هند متمرکز شوند، ولی استالین و مولوتف براین باور بودند که هیتلر نمی‌تواند به وعده‌های خود در این زمینه وفا کند، زیرا هنوز انگلیس با شکست روبرو نشده بود. بنابراین آندو پیشنهاد کردند که هدف خود را بر منطقه باتوم[1] و باکو و به سوی جنوب یعنی خلیج فارس متمرکز کنند.[2] پیشنهاد پاداش در برابر گرفتن امتیاز یکی از الگوهای معمولی گفتگوهای دیپلماتیک است که چنین الگویی تقریباً در هر توافق موفقیت‌آمیزی دیده می‌شود.

1- Batum

2- *Documents on German Foreig Policy 1918-1945,* ser D,xi (HMSO,1961), p.715.

هشدارها ماهیت پیامدهای ناگواری را برای طرف [کشور] دیگر نمودار می‌کنند که در صورت اصرار بر راه و روش یا اقدام خود و یا رد پیشنهاد طرف دیگر به طور طبیعی گریبانگیر آن می‌شود. ولی تهدیدها نمایانگر اقدام‌هایی هستند که گفتگوگر بـه اجـرا درخـواهـد آورد.(۱) دستورهایی که به هندرسون داده شده (و پیشتر به آن‌ها اشاره شد)، و بعد دولت متبوع، آنها را پس گرفت، هشدار و تهدید را یکجا در برداشتند. هشدار در این مورد که تعهدات فرانسه نسبت به چکسلواکی، آن کشور را ناگزیر می‌سازد که در صورت حمله به چکسلواکی به یاری این کشور شتابد؛ و تهدید مبنی براینکه در چنین صورتی بریتانیا ناگزیر به دخالت خواهد شد. طرفی که تهدید شده یا به آن هشدار داده شده است، بر پایه قضاوتی که نسبت به پیامدهای هشدار، یا اقدام‌های تعهد شده در تهدید دارد، رفتار خود را تعدیل می‌کند یا نمی‌کند؛ و در این زمینه بـا توجه به برتری سود یا زیان درباره ادامه رفتار یا روال خود تصمیم می‌گیرد؛ که آیا صلاح هست که راه خود رابه همانگونه که می‌خواهد ادامه دهد یا آن را با تعدیل و تغییر روبرو سازد. برای نشان دادن درجهٔ درستی هشدار، اقدام‌هـای گـوناگـونی، مـی‌توانـد صـورت پـذیرند (صـدور اعلامیه‌های دولتی به وسیله وزیران، اعلام وضع فوق العاده، بسیج نیروهای نظامی). گفتگوگر می‌تواند با ابراز تعهد به انجام اقدام‌هایی که از سوی وی و دولت متبوعش به عمل خواهد آمد، به تهدیدهای خود محتوا دهد.

چگونگی ایجاد یا پاسخ به تهدیدکاری بس ظریف و دقیق می‌باشد. لاف و گزاف زدن در صورتی که با واقعیت همراه نباشد (یـعنی، تـهدید تـوخالی بـی‌آنکه آمـادگی یـا تـوان انـجام اقدام‌هایی که در تهدید گنجانده شده، وجود داشته باشد) به سـختی مـوقعیت گـفتگوگر را در مسئله مورد بحث تضعیف کرده و از اعتبار آینده او می‌کاهد. اگر تهدید با حقیقت و واقعیت سازگار نباشد؛ یعنی ماهیت تهدید با اصل موضوع هماهنگی نداشته باشد،تهدید توخالی تلقی می‌شود (مانند اینکه بگویند، «اگر تعرفه گمرکی بر اتومبیل صادراتی ما به کشـور خـودتان را کاهش ندهید، ما یک بمب اتمی بر پایتخت شما می‌اندازیم.»). یا اگر گمان شود که تهدید کننده

۱ـ این تشخیص در کتاب Ikle (همان منبع پیشگفته) صفحه‌های ۶۳،۶۲ مندرج می‌باشد.

توانایی انجام تهدید خود را ندارد (مانند اینکه بگویند،«اگر شما اعلام استقلال کنید، بنا به پیش بینی ما سازمان ملل متحد همه کشورها را برآن خواهد داشت که از خرید کالاهای صادراتی شما خودداری ورزند»). یا اگر زیان‌هایی که خود تهدیدکننده می‌بیند بر مزیت‌های انجام تهدید مورد نظر بچربد، موقعیت تهدیدگر تضعیف می‌شود (مانند اینکه بگویند، اگر شما با حق برداشت ویژه در نظام پولی بین‌المللی موافقت نکنید، ما ارزش پول خود را دگرگون و شناور خواهیم کرد»).

پاسخ طرف تهدید شونده بر پایه برداشت آن نسبت به درجه احتمال اجرای تهدید تعیین می‌شود، و این برداشت ناشی از قضاوت آن بر پایه سه معیار یا سنجه گوناگون صورت می‌پذیرد. تهدید کننده خود ممکن است تهدید کند که در صورت عدم اجرای اقدام مورد نظرش، تهدید را به اجرا می‌گذارد ولی در این اقدام مصمم نباشد. البته تهدیدکننده می‌تواند تهدید خود را از راه اجرای تعهدهای گوناگون متقاعد کننده تر جلوه دهد. تهدیدکننده می‌تواند تهدید خود را آشکار سازد، ولی چنانچه تهدید خود را به مورد اجرا نگذارد مایه کاهش اعتبار داخلی و بین‌المللی آن خواهد شد. در اینصورت [دولت] تهدید کننده می‌تواند تهدید کند که در صورت نرسیدن به هدف‌های مورد نظر استعفاء می‌دهد، زیرا قدرت یاتمایلی به اجرای تهدید ندارد. کلا" نمونه کلاسیک تعهد در این مورد آن است که ژنرال می‌گوید اگر صلح برقرار نشود، دست به اقدام نظامی زده و تا آخرین نفس خواهد جنگید، و با عبور دادن لشکریان خود از رودخانه آنها را به سرزمین دشمن گسیل داشته، و هرگونه راه بازگشتی را از میان خواهد برد. بنابراین تعهدها دارای محدودیت‌هایی بوده و این محدودیت‌ها با توانایی انجام تهدید و ماهیت و اعتبار تهدید هر تهدید و تهدیدگر پیوند دارند. در دیپلماسی، ایجاد تعهدات جاه‌طلبانه و ویران‌کردن پل‌های پشت سر خودکاری نابجا می‌باشد؛ و چنین تکنیکی زیان آور است زیرا احتمال دارد که طرف دیگر چنین قضاوت کند که زیان‌های رد خواسته طرف خود کم‌تر از مزیت‌های تن در دادن به آن خواسته می‌باشد. از اینروی، غالباً تهدید در لفافه زبان دیپلماتیک به عمل می‌آید، و همیشه وضعی که در نتیجه آن پدیدار خواهد شد نامعلوم و نامطمئن بوده و برداشت و قضاوت درباره نتیجه‌های آن، می‌تواند سرنوشت‌ساز باشد.

البته، در بسیاری از موردها، پیشنهاد پاداش، هشدار و تهدید در یک قالب همزمان صورت می‌گیرد و اینها شگردهایی برای تشویق طرف مقابل هستند. این شگردها را می‌توان با طرح اقدام‌هایی در جهت دستیابی به توافقی دلخواه‌تر، یا گران‌تر تمام شدن عدم توافق صورت داد؛ و احتمالاً به طرف می‌فهماند که امکان امتیاز بیشتر وجود ندارد. ممکن است چنین اقدام‌هایی شامل نفوذ در جَو داخلی تصمیم‌گیرندگان [طرف مقابل] باشد- مانند تبلیغات، گونه‌ای اقدام اقتصادی، تماس با گروههای مخالف، تشویق به براندازی یا پشتیبانی از افراد انقلابی، و بکارگیری مستقیم نیروی نظامی - یا اینکه بکوشد که دولت‌های دیگر کشورها را تشویق کند که اقدام‌های مشابهی به عمل آورند. چنین معیارهایی نیاز به توجهی ویژه دارند، زیرا اینها وسیله‌هایی هستند که دولت‌ها می‌کوشند از راه آنها به هدف‌های خود دست یابند، ولی گهگاه همچون مکملی مستقیم برای دیپلماسی به شمار می‌آیند، و از اینرو می‌بایستی در همین چهارچوب نگهداری شوند.

تناسب یا مؤثر بودن هریک یا همه این شگردها، همانگونه که پیشتر گفته شد، بستگی به چگونگی دیپلماسی بکار گرفته شده، دارد. بکارگیری روش‌های سنتی، غالباً در زمینه‌های تکنیکی، کاملاً یا به اندازه کافی، در نهان صورت می‌گیرند؛ و کار گفتگو برای رسیدن به توافق، تنها هنگامی می‌تواند برگزار شود که دو طرف تمایل به نهانکاری نسبتاً کاملی داشته باشند؛ و شگردهای چانه زنی گوناگونی را می‌توان به کار گرفت، که در صورت عدم اجرای تهدید یا پاداش، پیامدهای بی‌اندازه ناگواری به بار نیاید. همیشه این احتمال وجود داردکه پیشنهاد بر پایه شخصی صورت پذیرد، یا اینکه یک نماینده از حدود اختیارات خود تجاوز کند. به هرروی هنگامی که از دیپلماسی شخصی یا دیپلماسی سران [کشورها] استفاده می‌شود، خود به خود خطر افزایش می‌یابد، ولی چنین افزایشی با توجه به نظام سیاسی متعلق به سطح بالای تصمیم‌گیرندگان متفاوت است. حقیقت آن است که دخالت شخصی فشار برای دستیابی به نتیجه را افزایش می‌دهد. به هر روی فشار بر تصمیم گیرندگان نظام‌های متکی به آرای آزاد مردم افزون‌تر از فشار بر نمایندگان نظام‌هایی است که در برابر مردم پاسخگو نیستند. برای مولوتف بسیار آسان‌تر بود که در کنفرانس‌های وزیران خارجه در سال‌های پس از جنگ دوم، بی آنکه

پیشرفتی به دست آورد، شرکت کرده یا آنها را ترک کند؛ تا برای بوین[۱] یا بیرنز[۲]؛ زیرا مولوتف را (تا زمانی که از پشتیبانی استالین برخوردار بود) نمی‌شد از مقامش برکنار کرد؛ در جایی که رأی‌دهندگان انگلیسی و آمریکایی می‌توانستند ناشکیبایی نشان دهند. بوین و بیرنز لازم می‌دیدند که علت شکست در پیشرفت را توضیح دهند و توجیه کنند، و توضیح‌های آنها طبیعتاً در چارچوب محکوم کردن شوروی قرار می‌گرفت، که این موضوع سبب تشدید کشمکش شده، و مایه دشوارتر شدن راه رسیدن به توافق‌های دلخواه می‌شد. خروشچف به اندازه مولوتف آزادی عمل نداشت، زیرا پایگاه داخلی وی نسبت به استالین سست‌تر بود، و در نتیجه همیشه لازم می‌دید که اقدام خود را توجیه کند. سرنگون‌سازی هواپیمای شناسایی یو ۲ آمریکا در ماه مه ۱۹۶۰، فرصتی بی‌همتا به وی داد تا کنفرانس سران با شرکت آیزنهاور را بر هم زند. خروشچف در این میان انتظار داشت بردی به دست آورد، ولی گذشت زمان ثابت کرد که چنین بردی در میان نیست. در همه این موردها، امکان دارد ـ گرچه مسلم نمی‌باشد ـ چنانچه روش‌های سنتی دیپلماسی به کار گرفته شوند، کشمکش‌ها شدت یابند

شاید مسئله‌های تکنیکی در چارچوب [دیدار] شخصی یا سران با کارآیی کم‌تری حل و فصل شوند. ممکن است گفتگوها کم‌تر قابلیت یادآوری یا ثبت را داشته باشند. در چنین وضعی، امکان دارد که روی پرونده تصمیم‌ها، یا چگونگی خود تصمیم‌ها با دقت کم‌تری اقدام شود. خواه ناخواه چنین روالی بستگی به چگونگی برگزاری دیدارها دارد. شاید مهم‌ترین موضوع در این روال احتمال دیدارهای شخصی ناخوشایند و بداثر و نیز قضاوت نادرست تصمیم‌گیرندگان بالا باشد. غالباً دانستن و شناخت افراد طرف مقابل، و ایجاد روابط خوب شخصی با کسانی که روی آنها حساب می‌شود، مهم‌ترین اقدام به شمار می‌آید. به هرروی کاملاً ممکن است که رهبران سیاسی هم مانند دیپلمات‌های حرفه‌ای دچار داوری نابجا شوند، ولی اگر رهبر سیاسی چنین داوری نابجایی را از آن خود بیابد، برای پذیرش خطای خود آمادگی کمتری دارد. در ارتباط مستقیم ممکن است که روابط خوب شخصی برقرار شود، ولی همچنین امکان دارد که

۱ـ Bevin وزیر خارجهٔ وقت بریتانیا ـ م

۲ـ Byrnes وزیر خارجهٔ وقت ایالات متحده ـ م.

ناخشنودی و عدم اعتماد نیز پدید آید، و چنانچه این ناخشنودی میان دو رییس دولت باشد بسیار جدی تر خواهد بود تا میان دو سفیر یا دو کارمند بلند پایه در وزارت خارجه. همچنین ممکن است رهبران سیاسی در بازگویی خبرگی خود به گزافه گویی پردازند. در این زمینه تقریباً می‌توان مطمئن بود که قضاوت خروشچف نسبت به کندی در وین در ۱۹۶۱، نادرست بود، چون وی را ضعیف تر از آنچه که بود، بر آورد کرد؛ و این می‌تواند یکی از عامل‌های ایجاد بحران کوبا در سال ۱۹۶۲ باشد. با اطمینان می‌توان گفت که ایدن و دالس شدیداً از یکدیگر بدشان می‌آمد، و امکان دارد که این موضوع نقشی در گسترش روابط فاجعه آمیز انگلیس و آمریکا در بحران آبراه سوئز در ۱۹۵۶ داشته است. همچنین تردیدی نیست که فرانکلین روزولت گمان می‌کرد می‌داند چگونه با عموجو[1] کنار بیاید، و این گمان می‌بایستی در آمادگی وی نسبت به دادن امتیاز به استالین در اروپا و خاور دور اثر گذاشته باشد؛ یعنی امتیازهایی که احتمالاً همگی آنها ضروری نبوده و برخی از آنها نیز مطمئناً نابخردانه بوده‌اند. البته الزاماً چنین رفتاری پیامدهای ناگوار را به دنبال نمی‌آورد. روابط چرچیل با روزولت، یا دوگل با آدنائر، مطمئناً به منافع کشورهای آنها یاری رساند ـ به هرروی این احتمال همیشه وجود دارد، و از اینروی روش به کار گرفته شده بر نتیجه و بازده اثر می‌گذارد.

یکی دیگر از متغیرهایی که بر بکارگیری دیدار شخصی یا کنفرانس سران اثر می‌گذارد، تعهد می‌باشد. حقیقت آن است که امکان دارد شرکت شخصی تصمیم‌گیرندگان سطح بالا با تهدید همراه باشد؛ زیرا چنانچه پیشرفتی حاصل نشود، ممکن است وجهه سیاسی آنها آسیب ببیند. البته اخطار، تهدید یا پیشنهاد پاداش چنانچه شخصاً وسیله کسانی که دارای اختیار هستند، یا اینکه گمان رود که اختیار دار می‌باشند، عنوان شود، ایجاد تعهد افزون‌تری برای به اجرا در آمدن می‌کنند. با اینهمه اعلامیه‌های همگانی مبنی بر پیشنهادها، یا درباره موضع برگشت ناپذیر و قاطع، توان گفتگوی رهبران را برای دگرگونی پیشنهادها یاموضع‌های خود، محدود می‌سازند؛ و در نتیجه برای طرف دیگر چنین وانمود می‌شود که میان پیشنهادهای ارائه شده یا عدم توافق

۱ـ منظور ژوزف استالین است ـ م.

باید یکی را برگزینند. عامل زمان نیز در مورد دیپلماسی شخصی یا سران مایه افزایش فشارها می‌شود: کسانی که از شکیبایی بیشتری برخوردارند و اهمیت نمی‌دهند که توافق به دست آید یا نه، امکان بهتری برای ناگزیر ساختن طرف خود به دادن امتیاز، دارند؛ از سویی دیگر آن گفتگوگری که به درستی دریابد که طرف وی بسیار مایل به دستیابی به توافق است، امکان دارد زمانی مساعد را برای ترک کنفرانس تعیین کند و موقعیت بهتری را برای رسیدن به یک راه حل بریابد. برخی از امتیازهایی که وسیله استالین دریالتا در فوریه ۱۹۴۵ داده شدند، احتمالاً در اثر بکارگیری این شگردها از سوی روزولت بود؛ گرچه کسانی هستند که می‌گویند در آن کنفرانس سران، تراز امتیازها بیشتر به سود شوروی پایان یافت.

دیپلماسی کنفرانس، به گونه‌ای فزاینده مورد توجه و لزوم کشورها قرار گرفته، و مسئله‌های روز افزونی را در بر گرفته، از جمله اینکه دیگر اثرگذاری‌ها هم وارد بازی می‌شوند. جای برگزاری کنفرانس نیز مهم است. اگر کشور میزبان خود نیز شرکت کننده در کنفرانس باشد، غالباً ریاست کنفرانس را به عهده خواهد داشت، یا دست کم در ریاست کنفرانس مشارکت خواهد کرد. ریاست کنفرانس موقعیتی است که می‌تواند به مقدار فراوانی بر روند گفتگوها و هدایت آن در جهتی ویژه، اثر گذارد. افزون براین، کشور میزبان سراسر اطلاعات گردآوری شده و دستگاه مشورتی واداری آن را در دست دارد؛ در حالی که دیگر کشورها تنها منابع هیأت نمایندگی و سفارت خود را (در صورتیکه دارای سفارتی در آن کشور باشند) دارا هستند، که در صورت امکان درباره مسئله‌های ویژه‌ای با پایتخت خود تلگرافی تماس می‌گیرند و دیپلماسی کنفرانس معمولاً دارای ویژگی اقدام مشترک جمعی کشورها بر پایه پیوندهایی است که از پیش از کنفرانس وجود داشته یا از راه دادو ستدها و چانه زدن‌های در کنفرانس تسهیل می‌شود. از اینرو، در [کنفرانس] سانفرانسیسکو در ۱۹۴۵ بسیاری از قدرت‌های کوچک‌تر که وسیله ایوات[1] از استرالیا رهبری می‌شدند، منافع مشترکی را در رویارویی با تمرکز اختیارات قدرت‌های بزرگ در شورای امنیت داشته و خواهان گسترش اختیارات مجمع عمومی بودند.

1- Evatt

همچنین کنفرانس‌ها فرصت‌هایی را برای نمایش و گردآوری طرفدار برای یک خط سیاسی ویژه یا ایجاد یک برداشت سیاسی نوین یا شیوه‌ای خاص پدید می‌آورند: چوئن لای در کنفرانس باندونگ در ۱۹۵۴ با موفقیت چنین سیاستی را به‌کاربرد تا چین کمونیست را به عنوان کشوری میانه رو و مخالف ستیزه‌جویی بشناساند. بنابراین امکان دارد که کنفرانس سوای منظور اصلی آن، آرمان‌های دیگری را هم برآورده سازد. و همچنین ممکن است گهگاه پس از ماهها بحث‌های طولانی و خسته کننده، به موافقتنامه‌هایی دست یابد که به سختی بتوان از راههای دیگر به آنها دست یافت، مانند موافقتنامه عمومی تعرفه وتجارت (گات). چنین روندی با دردسر فراوان، چندگانگی و غالباً پیشداوری تبلیغاتی همراه است؛ ولی اینها پیامدهای درهم‌آمیزی امور کشورهای مربوطه می‌باشند، و تا به امروز هیچ راه بهتری برای اینگونه امور چند سویه یافت نشده است.

سرانجام باید گفت یک روش دیپلماتیک نوین نیز پدیدآمده که طی آن کشورها کوشش می‌کنند از راه سازمان‌های بین‌المللی به هدف‌های خود دست یابند. در بسیاری از زمینه‌ها راهروها و تالارهای [سازمان ملل] در نیویورک چشم انداز دیگری به کوشش‌های دیپلماسی سنتی داده‌اند: بسیاری از کشورها تنها از راه هیأت نمایندگی خود در سازمان ملل با برخی یابیشتر کشورهای دیگر در ارتباط هستند. از اینرو نیویورک همچون منبع اطلاعات، و کانون فعالیت دیپلماتیک برای بسیاری ازکشورها می‌باشد، که در غیر اینصورت راه دیگری برای ایجاد تماس نداشتند؛ زیرا راههای دیگر نیاز به هزینه افزون‌تر و افراد آموزش یافته بیشتر دارند. این فعالیت‌ها به وسیله اعضای دائمی در دبیرخانه تسهیل شده، و در بسیاری از موضوع‌ها فعالیت‌های پشت پرده دارای اهمیت فراوان یا حیاتی می‌باشند؛ مانند پایان محاصرهٔ برلین در ۱۹۴۹، یا بحران موشکی کوبا در ۱۹۶۲. سازمان ملل، گذشته از اینکه کانون تماس و منبع دستیابی به اطلاعات برای کشورها می‌باشد، از راه نشست سالانه مجمع عمومی به صورت دیدارگاه جهانی درآمده است. بیشتر کشورها، در بحث‌های همگانی آن، فرصت را مغتنم شمرده، و دیدگاه خود را درباره دشواری و مسئله‌های جاری بازگو می‌کنند؛ و از اینرو تالار مجمع را برای اعلام پیشنهاد نوین یا بسیج پشتیبانی برای پیشنهاد پیشین خود به کار می‌گیرند؛ تا از این راه

دیدگاه ویژه‌ای (چه آشتی‌جویانه و چه تهدیدآمیز) را در اندیشه دیگر دولت‌ها پدید آورند؛ و نشان دهند که با دیگر قدرت‌ها هم پیمان بوده یا تعهدی به هیچ کشوری ندارند و یا اینکه صرفاً از سوی کشور ناشناخته خود به خودنمایی در سازمان ملل و آمریکا می‌پردازند. برای دریافت رأی مثبت [کشورها] بر قطعنامه‌ها، شگرد دیپلماتیک به گونه‌ای کامل و با معیارهای متناسب بسیج می‌شود، و چنین رأی‌هایی یا هرگونه ابراز پشتیبانی، اثری بر اعتبار کشور طرف داد و ستد دارد. همچنین امکان دارد رأی‌های سازمان ملل همچون عاملی برای اثبات حقانیت اقدام کشور به کار آید. رأی گیری در شورای امنیت در سال ۱۹۵۰، به هنگام غیبت هیأت نمایندگی شوروی در آن شورا، برای کمک به کُره جنوبی در برابر حمله کُره شمالی، تا اندازه‌ای به واکنش نظامی آمریکا حقانیت بخشید، و سبب پشتیبانی و [کمک] نظامی دیگر کشورها را فراهم آورد. همچنین می‌توان بسیاری از ویژگی‌های دیپلماسی کنفرانس را در سازمان ملل مشاهده کرد. بنابراین در بسیاری از زمینه‌ها، امکان دارد سازمان ملل همچون ابزار دیپلماسی به کار گرفته شده، و چون وسیله‌ای برای پیشبرد هدف‌های کشورها نیز به کار آید.

یک سیمای این کوشش، شکل دادن به یک گمانزنی یا نمونهٔ تقلیدپذیر و بسیج پشتیبانی از راه گفتار و نوشتار است. فعالیت تبلیغاتی، دومین وسیلهٔ مهمی است که کشورها می‌کوشند از راه آن به هدف‌های خود دست یابند. این شگرد شامل مسافرت‌های معمولی گروه باله به کشورهای خارجی، و یا حداکثر ایجاد جنگ روانی علیه دیگران می‌شود. دیدن و شنیدن آوای آواز خوانان و وَشتگران ارتش سُرخ، سیمایی آمیخته از شور ولذت، شگفتی و شاید هم ناراحتی از چنین قدرت سهمگینی پدید می‌آورد؛ ارائه کتاب‌ها و نشریه‌ها از سوی هیأت بریتانیا(۱) یا کارگزاری بین‌المللی ارتباطات ایالات متحده(۲) می‌تواند به گونه‌ای مؤثر همچون ابزار رخنهٔ نیرومند زبان انگلیسی در سراسر جهان به شمار آید. فعالیت‌های ساده فرهنگی به شکل‌گیری مفهوم‌ها یاری می‌رسانند تا آنجا که تصمیم‌گیرندگان به چنین جوی پاسخ داده، یا خود زیر تأثیر آن قرار می‌گیرند، و از اینرو توان آنها برای مخالفت با کشوری که این کوشش در آن

1- British Council

2- The United States International Communication Agency

پدید می‌آیند، تا اندازه‌ای کاهش می‌یابد.

بنابراین، هدف تبلیغات، پیش از هر چیز (البته نه کاملاً)، آن است که بر قلمروهای داخلی تصمیم‌گیرندگان دیگر کشورها، در جهت دلخواه خود رخنه کرده، و توان آنها را در مخالفت با خود کاهش دهند. دسترسی به این وسیلهٔ نفوذ رفتاری، همانند دیگر روش‌های رخنه‌گری بر جَو داخلی، از پیامدهای شرکت فزاینده مردم در سیاست و گسترش و پیشرفت تکنولوژی و ارتباطات ناشی شده است. در اروپای سده هیجدهم و تا اندازه‌ای کم‌تر در سده نوزدهم، برای رخنه‌گری بر اندیشه و عقیده دیگر کشورها انگیزه و زمینهٔ چندانی وجود نداشت؛ و حتی در صورت دسترسی به چنین ابزار تکنیکی، با توجه به اینکه دولت‌ها کم‌تر در معرض فشارهای مردمی قرار می‌گرفتند، و کم‌تر در برابر مردم مسئول بودند، نمود چندانی نداشت. به هرروی از زمان جنگ جهانی نخست، و یا پیش از جنگ جهانی دوم به این طرف دولت‌ها در سراسر جهان به گونه‌ای فزاینده دریافتند که نمی‌توانند پویایی و جنبش افکار عمومی، اندیشه، یا فشار ویژه گروههای مهم سیاسی را نادیده انگارند؛ و در همین زمان امکانات فنی دیگر کشورها برای انگیزش چنین جنبش‌ها یا فشارهایی، پیوسته رو به پیشرفت و گسترش می‌نهاد.

مؤثر بودن تبلیغات همچون وسیله‌ای برای پیشبرد هدف‌ها بستگی به آمادگی هدف و دسترسی به وسیله تکنیکی مناسب برای بهره‌برداری از آن آمادگی دارد. دسترسی به وسیله باید از دو جنبه مورد توجه قرار گیرد یکی اینکه آیا کشوری که می‌خواهد اعمال نفوذ کند، توان تکنیکی این کار را دارد، و دوم اینکه آیا هدف [موردنظر] از دیدگاه فنی و تکنیکی در شرایطی هست که بتوان اعمال نفوذ کرد. برای مثال، پخش برنامه‌های تبلیغاتی رادیویی برای کشوری که ساکنان آن دستگاه گیرنده رادیو ندارند، بی‌معنی است؛ و همچنین اینگونه برنامه‌ها در صورتی که با پارازیت کشور مورد نظر روبرو شوند، اثربخش نخواهند بود. ساده‌ترین روش اثرگذاری پخش اعلامیه‌ها و نوشته‌های چاپی است، که هم می‌توان آن را کنترل و سانسور کرد، و هم اثر آن در نتیجه بیسوادی عامهٔ مردم محدود می‌باشد. رژیم کمونیستی چین در این زمینه از برتری برخوردار است، زیرا خواندن خط چینی بسیار سخت می‌باشد: برای مبارزه با بی‌سوادی در چین، بین ۸۰۰ تا ۲۰۰۰ علامت گوناگون را به کارگرفته‌اند، تا توده‌های چینی بتوانند ساده‌ترین

موضوع‌های شعار آمیزی را که دولت فراهم آورده، بخوانند و جذب کنند؛ ولی این توده‌ها دسترسی به نوشتن کامل را ندارند. از اینرودولت چین دارای گونه‌ای کنترل برروند اندیشه شهروندان خود می‌باشد که هیچ رژیم دیگری از چنین مزیتی برخوردار نیست.

می‌توان از تکنیک‌های تبلیغاتی به عنوان ابزار سیاست خارجی شامل برنامه‌ها یا مبادلات فرهنگی، پخش کتاب و نشریه، و بهره‌گیری از رادیو و تلویزیون نیز استفاده کرد. ممکن است این رسانه‌های همگانی به خدمت پخش اطلاعات و آگاهی‌ها، انتشار عقیده‌ای ویژه (درست یا نادرست)، دفاع از روند اقدام ویژه، و برانگیختن گروههای مخالف علیه دولت مورد نظر، درآیند. دامنهٔ کاربرد این شگرد بستگی دارد به روش دولت مورد هدف، درصد با سوادی [جمعیت]، دسترسی به دستگاههای گیرنده‌ای که بتوانند این برنامه‌را بگیرند، و دامنهٔ دفاع‌های فنی و تکنیکی که دولت مورد هدف می‌تواند یا مایل است به کارگیرد، دارد. از اینرو ملاحظات فنی و تکنیکی که دامنگیر تبلیغات هستند، خود وابسته به عامل‌های سیاسی می‌باشند. اجتماعی که ارزش‌های آن نیاز به گردش آزاد اطلاعات و عقیده‌ها دارند، در مقایسه باکشورهایی که در آنها کنترل عقیده جنبه عادی به خود گرفته است، آمادگی بیشتری برای پذیرش شیوه‌های تبلیغاتی دارند. افزوده براین، در چنین اجتماعی این امکان هست که اگر رهبری سیاسی نسبت به ابراز عقیده پاسخگو باشد؛ تبلیغات بتواند به گونه‌ای موفقیت آمیز، روش‌ها را دگرگون کند؛ یا با بسیج نیروی مخالف احتمالاً به آرمان خود دست یابد، و از این راه، تعدیلی را در رفتار دولت پدید آورد.

محدویت خنثی کنندهٔ تأثیر ارتباطات و تبلیغات بستگی به میزان گروهی خاص، یا تمامی مردمی که در معرض نفوذ تبلیغاتند، دارد. تبلیغ پذیری از چگونگی روش‌های تبلیغاتی به کارگرفته شده، و درجهٔ احساس افراد اجتماع نسبت به خشنودی از نظام سیاسی و اجتماعی و ثبات آن، یا ناخشنودی و تمایل به دگرگونی، تأثیر می‌پذیرد. تاآنجاکه مربوط به موضوع نخست می‌شود، تبلیغات مربوطه احتمالاً در صورتی مؤثر می‌افتند که به مقدار درخور توجهی از یکپارچگی درونی برخوردار باشند؛ و کلاً با تجربه و چشمداشت مردمی که هدف تبلیغاتند موافق باشند؛ به تقویت روش‌های موجود توجه کنند و در صدد ایجاد روش‌های نوین برنیایند؛

تکراری باشند ولی پیوسته عامل‌های نوینی را نیز وارد خود کنند؛ ساده ودرخور فهم و جالب باشند؛ مربوط و متناسب با نیازها و آرمان‌های گروههای مورد هدف باشند؛ بر احساسات یا خِرَد [سرزمین مورد هدف] اثر گذارند؛ به جای مخاطب قراردادن همگان، متوجه گروههای ویژه‌ای شوند؛ گروههای مورد هدف جوان باشند و نه پیر؛ گروهها یا مردمان مورد هدف کلاً روشی دوستانه نسبت به آن تبلیغات داشته و منبع تبلیغ را باور کنند، و نه اینکه خلاف این منظور [یعنی ایجاد ناباوری و نفرت] پدید آید. آخرین موضوع بیشتر تحت تأثیر نوع برداشت یا اثری است که گفتار و کردار پدید می‌آورد؛ برداشتی که امکان دارد با آنچه را که در دیدگاه تبلیغ‌گران بوده مغایرت داشته باشد. در این چارچوب احتمالاً بریتانیایی‌ها خود را نماد ویژگی‌های انصاف، میانه‌روی و ثبات می‌دانند؛ فرانسوی‌ها انتظار دارند که به فرهنگشان ارج نهاده شود؛ شوروی‌ها کشور خود را میهن کارگران جهان برمی‌شمرند؛ آمریکاییان خود را مدافعان آزادی و دادگری به شمار می‌آورند. تبلیغی که بر پایه خودپنداری‌ها استوار بوده با برداشت مردمانی که مورد تبلیغ قرار گرفته‌اند، سازگار نباشد، مؤثر نخواهد افتاد. از اینرو تبلیغات شوروی براین پایه که آن سرزمین میهن کارگران جهان است، احتمالاً در دهۀ ۱۹۷۰ بیشتر مورد پذیرش کمونیست‌های اسپانیا بود تا کمونیست‌های چکسلواکی؛ در حالی که در سال ۱۹۳۸ برداشت‌های دو کشور مزبور، احتمالاً کاملاً برعکس بوده‌اند (کمونیست‌های اسپانیا در آن زمان گمان می‌کردند که در جنگ داخلی اسپانیا آلت دست شوروی قرار گرفته‌اند ولی چک‌ها در آن هنگام با خطر فوری، جدی‌تر و بزرگ‌تر هیتلر روبرو بودند).

طرفداران عمده تبلیغات که از آن به عنوان ابزار دستیابی به هدف استفاده کرده‌اند عبارتنداز: بلشویک‌ها از سال ۱۹۱۷؛ گوبلز و هیتلر پس از سال ۱۹۳۳ (و پیش از آن، در تلاش برای دستیابی به قدرت)؛ آمریکا از اواخر دهۀ ۱۹۴۰؛ بریتانیا در سطحی پایین‌تر از سال ۱۹۴۰. جمال عبدالناصر رییس جمهور مصر در محدوده‌ای کوچک‌تر پس از سال ۱۹۵۲؛ و مائوتسه تونگ و چینی‌ها در دهۀ ۱۹۶۰ و سرآغاز دهۀ ۱۹۷۰. بلشویک‌ها در فاصلۀ میان دو جنگ به موفقیتی مهم، البته ناپیوسته، در تبلیغات دست یافتند، زیرا تأکید بر احساسات گروه‌های محروم را دنبال کردند. بحران جهانی اقتصاد و ترس از هیتلر سبب شده بود تا عدۀ زیادی

گفته‌های بلشویک‌ها را دربارهٔ نظام شوروی و دشمنی خود با نازیسم و فاشیسم باور کنند، ولی در عمل بی‌اعتباری گفته‌های آنها ثابت شد (پیمان نازی‌ها با شوروی، جنجال بر سر برلین و کوبا، سرکوبی شورش مجارستان در ۱۹۵۶، دخالت در چکسلواکی در سال ۱۹۶۸)، و دستیابی به اطلاعات بیشتر درباره نظام شوروی (استالین‌گرایی و پاکرانی‌های بزرگ) و رویارویی چینی‌ها با شوروی، چهره واقعی شوروی را آشکارتر ساخت.

گوبلز تا آنجا که به تبلیغ درباره بیدادگری‌ها و بیعدالتی [پیمان] ورسای، عدم کفایت دولت‌های اروپایی در دههٔ ۱۹۳۰، و خواست و تمایل نازی‌ها به انجام دگرگونی‌های صلح‌آمیز لازم، و ارائه روش‌های نوین برای حل دشواری‌های اقتصادی، تکیه می‌کرد، موفق بود؛ ولی اثربخشی تبلیغات وی سریعاً رو به کاهش نهاد، و حتی جنبه منفی به خود گرفت؛ زیرا مایه تمسخر یا برانگیختن دشمنی می‌شد. نامبرده در زمان جنگ کراراً ادعاهایی کرد که به سادگی نادرستی آنها آشکار شد، و هنگامی که عاملان دست‌نشانده‌ای مانند ویلیام جویس را در امور تبلیغات برای بریتانیا به کار گرفت، مایه خنده، تحقیر یا خشم را فراهم آورد. صوت العرب ناصر که از قاهره پخش می‌شد، به رغم ناکامی‌های مکرر و فاجعه آمیز وی، در خاورمیانه با استقبال روبرو بود، زیرا تا اندازه‌ای شنوندگان آن، به ویژه نسل جوان می‌خواستند که ادعاها و وعده‌های او را باور کنند، و تا اندازه‌ای هم سخنان نیرومند وی بر احساسات عرب‌ها اثر گذاشته بود و کلاً اعراب در رهنمودهای وی خود را شریک می‌دانستند؛ تا به آن اندازه که گمان نمی‌رفت هیچ نیروی دیگری بجز ناصر، احتمالاً بتواند یا بخواهد که اسراییل را نابود کند، و چنانکه می‌دانیم اسراییل در جهان عرب عامل همهٔ بدبختی‌ها و ناکامی‌های اعراب قلمداد می‌شود. از برنامه‌های آمریکا نتیجه‌های گوناگونی به دست آمده است. کامیابی‌هایی در زمینه پیشبرد گرایش‌های سیاسی و اقتصادی تخبگان طرفدار آمریکا در کشورهای پیشرفته نمود یافتند، ولی هنگامی که برنامه‌های ستایش از دمکراسی یا الگوی زندگی آمریکایی متوجه ملتهای تهیدست آسیایی، یعنی جایی که دمکراسی مفهومی جز فساد ندارد، فاجعه به بار آورد، و پی‌بردن به برخورداریهای مادی در آمریکا مایهٔ رشک یا دشمنی این کشورها شد.

از اینرو تبلیغات وسیلهٔ حساسی است که باید با مراقبت و در جای خود به کار گرفته

شود. یک تبلیغات خوب به شانس و درک مشترک گروه و مردمی که تبلیغات متوجه آنها است، بستگی دارد؛ البته حتی روانشاسان هم شگردهایی که بتوانند اثرهای دلخواه را به بار آورند، به گونه‌ای کامل نشناخته‌اند؛ به همانگونه که انقلاب‌ها رویهمرفته هنگامی رخ می‌دهند که مردمان صرفاً ناخشنود نیستند بلکه شانس و بهبود اندکی راهم در فراروی خود می‌بینند؛ تبلیغات نیز چنانچه شنوندگان نسبت به آن بی‌علاقه بوده و یا نومید باشند، بی ارزش است. تبلیغات دولت‌های در تبعید اروپا برای مردمان خود در خلال جنگ جهانی دوم امیدوارکننده نبود؛ همچنانکه دولت در تبعید اسپانیا پس از ۱۹۳۹ امید نداشت که از راه پایداری و یاری انگلیس و سپس شوروی پا برجا بماند. احتمال اندکی وجود دارد که تبلیغاتی که امروزه متوجه مردمان شوروی است، بتواند منابعی راکه صرف آن می‌شود، جبران کند؛ زیرا از یکسو دشمنی همگانی بیشتر شنوندگان را در بردارد و مهم‌تر آنکه گروههایی که می‌خواهند دولت شوروی یا رفتار آن را دگرگون کنند،چنین می‌پندارند که زمینه لازم برای چنین اقدامی و پذیرش خطر آن وجود ندارد.

سرانجام بایستی پیوند میان تبلیغات و براندازی را بازگفت. این یک ابزار سیاسی است و اصلی تازه به شمار نمی‌آید، ولی چگونگی برد و دیدگاه آن تازگی دارد. اغوا شدن حوا توسط مار [ابلیس] به خوردن دانهٔ ممنوع شده، پشتیبانی فرانسه از چارلز دوم تبعیدی، و نیز دعوی ناروای تاج‌وتخت بریتانیا توسط خاندان استوارت پس از سال ۱۶۸۸ نمونه‌هایی از براندازی هستند. ولی اکنون براندازی به صورت یکی از ابزارهای لازم سیاست قدرت‌های مهم و حتی به گونه‌ای فزاینده برای قدرت‌های کوچک‌تر درآمده است. از آنجا که همهٔ کشورها اکنون دست کم با کشورهای دیگر روابطی دارند، کشمکش‌ها یا دگرگونی‌های داخلی، احتمالاً پیامدهایی را از نظر استراتژیکی، یا اقتصادی و دیدگاه‌های دیگر در بردارند. بنابراین، احتمالاً برخی کشورها در تشویق اینگونه کشمکش‌ها یا دگرگونی‌ها منافعی را تعقیب می‌کنند؛ در حالی که برخی دیگر خواهان جلوگیری از چنین کشمکش‌ها یا دگرگونی‌ها هستند. علاقه دیگر کشورها به دخالت، تنها ناشی از ملاحظات اقتصادی یا استراتژیکی یا برداشت آنها از تعادل نیروها در جهت سود یا زیان آنها نمی‌باشد، بلکه در نتیجه، دیدگاههای ایدئولوژیکی مانند ملی گرایی، کمونیسم، دموکراسی، استعمارزدایی و دیگر اندیشه‌ها نیز این علاقه پدید می‌آید. پشتیبانی از چنین

ایدئولوژی‌های جهانی اقدام‌هایی را که بنا به دلیل‌های دیگر لازم می‌نمایند ستایش می‌کند. دولت‌های برخی از کشورها که قدرت را از راه اقدام‌ها و تاکتیک‌های براندازی به دست آورده‌اند، کاربرد چنین شِگردهایی را برای پیشبرد منافع سیاست خارجی خود سودبخش و مناسب تلقی می‌کنند. اقدام شوروی در کاربرد چنین تاکتیک‌هایی در سطح جهانی، آمریکا را ناگزیر ساخت که در مقام مخالف اصلی آن، تاکتیک‌های دفاعی مشابهی را به کار گیرد.

براندازی که به معنی برانداختن یا سرنگونی چیزی است، در چارچوب سیاست مربوط می‌شود به اثرگذاریِ با ابزارهای گوناگون بر گروههای داخل یک کشور (یا گروههایی از یک کشور که در خارج از مرزهای آن فعالیت می‌کنند) برای براندازی دولت، یا جلوگیری از سرنگونی آن، یا ایجاد موجبی برای دگرگونی یا عدم دگرگونی آن. در این تعریف گسترده، امکان دارد که تبلیغات نیز آشکارا جنبه براندازی به خود گیرد، و حتی اعلامیه‌های دیپلماتیک به منظور تأثیرگذاری بر رفتار گروههای مورد نظر به کارگرفته شوند. شاید گفته دوگل مبنی بر «زنده باد کبک آزاد»[1]! اندکی فراتر از قول دالس در ۱۹۴۵ دائر بر «ارزیابی مجدد و عذاب آور» دیپلماسی آمریکا باشد. طی آن دالس گفت که اگر مجلس ملی فرانسه پیمان تأسیس جامعه دفاعی اروپا را به تصویب نرساند، مشمول این سیاست آمریکا خواهد شد.

با اینهمه باید گفت بیشتر شکل‌های فعالیت براندازی در نهان صورت می‌گیرند ونه آشکار. شگردهای ممکن عبارتند از شایعه پراکنی، رخنه گری در تشکیلات، کارگردانی آشوب ها، اعتصاب‌ها یا خرابکاری، کمک به گروههای مخالف که درون کشور یا در تبعید به سر می‌برند، کمک پولی یا تسلیحاتی یا فروش جنگ‌افزار به گروههای مخالف، پشتیبانی از گروه‌های مبارز، ایجاد دسیسه‌های سیاسی، ترتیب یا پشتیبانی از کودتا، و یا دادن کمک مستقیم نظامی به گروههای شورشی. البته امروزه هم سازمان دادن ترور سیاسی مناسب به شمار نمی‌آید (شاید به دلیل اینکه امکان تلافی‌جویی وجود دارد، و ممکن است گسترش آن مایه نابسامانی

۱ـ در سال ۱۹۶۷ دوگل به هنگام بازدید رسمی خود از کانادا در ایالت کبک که ساکنان آن فرانسوی زبان هستند (اکثریت بالایی از فرانسوی زبانان در کبک به سر می‌برند) در یک سخنرانی گفت Vive Le Quebec Libre ، این گفته مایه خشم فراوان مقام‌های کانادایی را فراهم آورد در نتیجه به سفر رسمی وی پایان دادند. م

تصمیم‌گیرندگان شود).[۱]

همه این روش‌ها توسط شوروی به کار گرفته می‌شوند: شایعه‌هایی در سال ۱۹۳۹ در بریتانیا مبنی براینکه، چمبرلن می‌خواهد توافق دیگری با هیتلر به عمل آورد؛ رخنه‌گری در سازمان‌هایی مانند اتحادیه‌های کارگری یا حزب‌های سیاسی دست چپی در بسیاری ازکشورهای جهانی؛ بهره‌گیری از حزب‌های کمونیست برای ایجاد اعتصاب و خرابکاری، که بهترین نمونه آن شاید اعتصاب‌های اواخر سال ۱۹۴۷ در ایتالیا و فرانسه باشد، که هدف از آنها در هم شکستن طرح مارشال و سازمان تازه تأسیس همکاری اقتصادی اروپابود؛ پشتیبانی از نازی‌ها در ۱۹۳۲ به این منظور که به قدرت رسیدن نازی‌ها مایه افزایش ستیز طبقاتی شده و به دنبال آن کمونیست‌ها قدرت را به دست خواهند آورد؛ پشتیبانی از حزب‌های کمونیست مبارز در همه جا، که از سال‌های پایانی دهه ۱۹۲۰ همچون ابزار و پایهٔ سیاست خارجی شوروی بوده‌اند[۲]؛ ترتیب دادن و یاری رساندن به کودتای فوریه ۱۹۴۸ در چکسلواکی؛ پشتیبانی از چریک‌های یونانی پس از سال ۱۹۴۶؛ کمک مستقیم نظامی به گروههای شورشی در لتونی، لیتوانی و استونی در ژوئن ۱۹۴۰.

از جنگ جهانی دوم به اینسو آمریکا نیز روش‌های مشابهی، عمدتاً از راه دستگاه سازمان اطلاعات مرکزی [سیا] به کارگرفته است. نمونه‌های کار این سازمان برای مثال، از شایعه پراکنی درباره پیامدهای ناگوار ناکامی حزب دمکرات مسیحی در انتخابات ۱۹۴۸ ایتالیا، تا سرنگونسازی رژیم آربنز[۳] در ۱۹۵۴ که او راکمونیست فرض کرده، و کاهش کمک به ویتنام در

۱ـ روزنامهٔ تایمز مورخ ۵ اوت ۱۹۶۹ به نقل از مجله در اشپیگل Der Spiegel به یک مقاله چاپ نشده، اشاره می‌کند که سرلشکر سر مایسون مک فارلین Mason MacFarlane وابسته نظامی [انگلیس] در برلین در ۱۹۳۸ نوشته است. نامبرده می‌گوید که از ترور کردن هیتلر دفاع می‌کرده است، ولی وزارت خارجهٔ بریتانیا این برنامه‌را رد کرده، و به مک فارلین گفته شده که چنین اقدامی جوانمردانه نیست.

۲ـ در اعلامیه‌های تورز و تولیاتی در سال ۱۹۴۹ (که پیش از این در فصل ۲ به آنها اشاره شد) گفته شده بود چنانچه ارتش سرخ برای کمک به سرنگونی نظام سرمایه داری وارد فرانسه یا ایتالیا شود. حزب‌های کمونیست فرانسه و ایتالیا از آن استقبال خواهند کرد (نگاه کنید به روزنامه تایمز، ۲۳ فوریه ۱۹۴۹).

۳ ـ Arbenz رییس جمهور قانونی و ملی گواتمالا ـ م.

۱۹۶۳ تا سرنگونی رژیم دیم[۱] وسیله یک کودتای نظامی، و نیز دادن جنگ‌افزار به تبعیدیان کوبایی وانتقال و آماده‌کردن آنها برای حمله نافرجام خلیج خوک‌ها در ۱۹۶۱. در همه این موردها، همانند شوروی، براندازی همچون ابزاری برای پیشبرد هدف‌های سیاست خارجی آمریکا به‌کار رفته است؛ ولی این اقدام‌ها سبب شدند تا سازمان سیا از نظر ریشه‌گرایان به عنوان نماد برجسته امپریالیسم و ستمگری آمریکا در جهان به شمار آید. نیرومندی چنین احساس‌هایی تا اندازه‌ای ناشی از ساده‌دلی کسانی است که گمان می‌کنند که در میانه سده بیستم می‌توان به دور از جریان‌ها و کنش‌ها و واکنش‌ها روابط بین‌المللی زندگی کرد؛ ولی تا آنجا که به دیدگاه جبهه مخالف درون آمریکا مربوط می‌شود، این سازمان در کارهای کنترل مردمسالارانه سیاست خارجی مداخله می‌کند.[۲] بیشتر فعالیت‌های براندازی بایستی در نهان به انجام رسند وگرنه با شکست روبرو خواهند شد. قدرتی همچون آمریکا که تصمیم‌گیرندگانش در همه دستجات، خود را با تهدید جهانی روبرو می‌بینند، نمی‌تواند بدون یاری گرفتن از این ابزار سیاسی به کار خود ادامه دهد، زیرا چنین تصور می‌شود که دشمن با مهارت فراوان چنین ابزار نهانی را به کار می‌آورد، و این مؤثرترین وسیلهٔ رویارویی با دشمن است، که به جای برخورد مستقیم نظامی که خطر بزرگ تری را در بردارد، به کار می‌افتد. ولی اگر لازم آید فعالیت‌ها جنبه نهانی داشته باشند، چگونه می‌توانند وسیله کنگره، و حتی به مقداری کم‌تر از سوی مردم کنترل شوند؟ آیا این خود خطری نیست که سازمان‌های مخفی، خودشان سیاست‌های مورد نظرشان را تعیین و به اجرا درآورند، و با اقدام خود سرنوشت سیاست خارجی آمریکا را تعیین کنند؟ آیا همیشه حقیقتاً در چنین موردی شخص رییس جمهور مسئله فعالیت براندازی را ارزیابی کرده و درکنترل دارد؟ پاسخ به چنین پرسش‌هایی آسان نمی‌باشد، ولی یک نکته مهم وجود دارد و آن این که ارزش‌هایی که رژیم‌های مردمسالار بر پایه آنها بنا شده‌اند، احتمالاً از راه چنین روش‌هایی دچار آسیب جبران ناپذیر می‌شوند.

براندازی روی دیگر سکه رفاداری‌های فراملی است. مسئله‌ای که در فصل سوم مورد

۱ـ نگودین دیم رییس جمهور ویتنام جنوبی مورد حمایت آمریکا ـ م.

۲ـ به زیرنویس‌های فصل ۷ نگاه کنید.

بحث قرار گرفت،[۱] آن بود که آیا امکان ندارد منافع ملی در شرایط معین وفاداری نیاز به اقدامی را پدید آورد که مایه ویرانی کشور شود. در زمینه وفاداری‌های فراملی نیز چنین است. ولی بنا به گفته پرفسور اسکات رخنه‌گری غیررسمی احتمالاً" تنها هنگامی مؤثر خواهد افتاد که وفاداری‌های فراملی وجود داشته باشند، بلکه به گونه‌ای طبیعی با خیانت پیوند یابند. اینکه براندازی رژیم کمونیستی در کوبا یا براندازی ایالات متحده در آمریکای لاتین یا براندازی بریتانیا در سرزمین‌های متصرفی نازی‌ها در اروپا با ستایش یا با محکومیت اخلاقی روبرو می‌شود، به ارزش‌های اخلاقی پذیرفته شده و به ویژه به گرایش به ملی‌گرایی یا بین‌المللی گرایی بستگی دارد. اگر فرض کنیم که بین‌المللی گرایی کلا" بر پایه چگونگی و دامنه هموابستگی‌های روابط بین‌المللی استوار است، در اینصورت با نبود مرجعی برای کنترل جهان، براندازی یکی از زمینه‌های اجتناب‌ناپذیر در نظام بین‌المللی می‌باشد.

چهارمین ابزاری که کشورها برای دستیابی به منظورهای خود در دست دارند، شِگردهای اقتصادی است. این موضوع را می‌توان از دیدگاههای گوناگون تأثیر اقتصاد بر سیاستگزاری خارجی که در فصل ۴ مورد بررسی قرار گرفت، مشاهده کرد.[۲] دامنه و اندازه ای که کشورها می‌توانند برای پیشبرد هدف‌های سیاسی خود از ابزار اقتصادی بهره گیرند، به اندازه و برد منابع اقتصادی به طور کلی و اینکه تا چه اندازه هزینهٔ تغییر مسیر منابع از دیدگاه سیاسی مورد پذیرش باشد، بستگی دارد. دامنه کارایی روش‌های اقتصادی از جمله دگرگونی رفتاری (یا حتی در برخی از زمینه‌ها جانشین‌سازی یک دولت سازگارتر به جای یک دولت دشمن) به چگونگی اقتصاد کشور مورد بحث در چارچوب بین‌المللی و به ویژه در چارچوب اقتصاد و جو بین‌المللی و نیز درجه تمایل ساکنان آن کشور به پذیرش زیان یا عدم دریافت منابع به بهای عدم دگرگونی رفتار خودشان، بستگی دارد.

روش‌های اقتصادی شامل پیشنهاد تشویق یا دادن پاداش و یا اعمال مجازات یامحرومیت می‌باشند. امکان دارد هردوی اینها برای تشویق سیاسی طرف مورد نظر به کار

۱ـ نگاه کنید به صفحه‌های پایانی فصل سوم و نیز زیر نویس فصل دوازدهم.

۲ـ نگاه کنید به صفحه‌های میانی فصل ۴.

روند، و نیز در راستای اثرگذاری بر جو کلی روابط میان کشور هدف و کشور بکار گیرندهٔ ابزار اقتصادی و همچنین کشور مورد نظر و دیگر کشورها، به کار گرفته شوند. ممکن است تشویق یا پاداش شامل وعده یا دادن کمک فنی، دادن کالاهای مصرفی یا کالاهای سرمایه‌ای؛ جنگ‌افزار، کمک مالی بی‌بهره، کم بهره یا بر پایه بهره جاری، یا تضمین خرید کالاهای کشور مورد نظر به مقدار معین و شاید هم به بهای ترجیحی باشد. اینگونه مشوق به شرایط سیاسی و اقتصادی کشور کمک دهنده، و نیز اولویت نسبی آن کشور در تشخیص ارجحیت میان این کمک‌ها با دیگر هدف‌های آن بستگی دارد.

از سال ۱۹۴۷ جلوگیری ازگسترش کمونیسم از دیدگاه نخبگان سیاسی آمریکا موجب شد تا اهمیت فراوانی به این رویکردها داده و میلیاردها دلار صرف برنامه‌های کمک‌های نظامی، اقتصادی، فنی و مالی در اروپا، آمریکای لاتین، آسیا و تا اندازه کم‌تری در آفریقا کنند. البته این برنامه‌ها به طور کامل در اثر ملاحظات سیاست خارجی پدیده نیامده‌اند. آرمان کلی انساندوستی برای برطرف ساختن ناملایمات و فقر نیز در پذیرش سیاسی آنها در داخل کشور نقشی داشته است. کلاً" برنامه کمک‌ها موجب افزایش صادرات آمریکا به کشورهای دریافت کننده، شده است؛ به ویژه آنکه غالباً این کمک‌ها با خرید از آمریکا مشروط می‌شوند. دقیقاً باید گفت وزارت کشاورزی دریافته است که این کمک‌ها راهی است برای رهایی از فزونبود تولید کلان کشاورزی [در آمریکا] که سیاست‌های داخلی از آن پشتیبانی می‌کنند، و از دیدگاه سیاسی نمی‌توان از آن دوری جست. از اینرو درهم‌آمیزی آرمان‌های اقتصادی و سیاست خارجی توجیهی را برای برنامه‌های کمک که از سوی همه رییسان جمهور به کنگره ارائه شده، فراهم می‌سازد؛ و این کمک‌ها از سالی به سال دیگر تفاوت دارند، و نیز روشن است به همان اندازه که آمریکا به برگشت مالی این کمک‌ها توجه دارد، برای پیشبرد هدف‌های سیاست خارجی نیز به کار می‌روند.(۱)

این هدف‌ها دارای جنبه‌های مثبت و منفی بوده‌اند. نمونه‌های جنبه مثبت آن عبارتند از:

۱ـ برای بررسی بیشتر در این مورد نگاه کنید به:

D. A. Baldwin, ***Foreign Aid and American Foreign Policy,*** (Praeger, 1966).

بازسازی اروپا [پس از جنگ جهانی دوم] از راه کمک‌های طرح مارشال، که برای آمریکا از دیدگاه استراتژیکی و نیز از نظر اقتصادی بسیار مهم و حیاتی بود، یا طرح اتحاد برای پیشرفت در آمریکا لاتین که آمریکا به منظور کاهش گرایش کمونیستی، اقدام به کمک اقتصادی برای پیشرفت و توسعه کرد (البته این برنامه با موفقیت کامل روبرو نشد). در آفریقا و تا اندازه‌ای کم‌تر در آسیا به منظور جلوگیری از اتحاد کشورهای جهان سوم، با شوروی یا چین (چنانچه تنها از این منبع‌ها کمک دریافت می‌کرده‌اند) کمک آمریکا بیشتر جنبه منفی داشته است. همچنین یک نمونه آشکار از رقابت، میان شوروی و چین برای پرداخت وام به کشورهای دیگر طی، چند ماه پیش از برگزاری کنفرانس کشورهای غیر متعهد در الجزایر بود که چندبار به تأخیر افتاد، تا اینکه تشکیل آن به ژوئن ۱۹۶۵ موکول و سرانجام هم لغو شد.[۱]

غالباً امید کشورهای کمک دهنده برای دستیابی به مزیت‌هایی در زمینه سیاست خارجی نقش برآب شده است. سپاسگزاری انگیزه‌ای سیاسی نیست. دریافت وام نیکوکارانه نشانه کِهتری است و این را کشورها دوست ندارند، به ویژه اینکه چنین کمکی آگاهانه یا ناخودآگاهانه مایه وابستگی شود. گهگاه این احساس ناخشنودی از راه عدم توجه کافی به حساسیت‌ها یا عادت‌های کشور دریافت‌کننده کمک، شدت می‌یابد، زیرا کشور کمک دهنده انتظار دارد برای کارایی بیشتر افراد کشور کمک گیرنده کمک را در بهترین راه به مصرف رسانند، و این امر غالباً مایه دخالت در امور کشور گیرنده در سطح‌های گوناگون می‌شود. ممکن است در سطح پایین، جوی پدید آورد که کشور دریافت کننده نتوانند به پیگیری سیاست‌هایی که مورد نظر کشور کمک دهنده است، بپردازد. در سطح بالا این موضوع مایه محدودسازی آزادی مانور تصمیم‌گیرندگان [کشورگیرنده] شده و احتمالاً مایه نفرت و تلاش برای گسستن وابستگی می‌شود. رشته رخدادهایی که به عملیات آبراه سوئز در ۱۹۵۶ انجامید، با خودداری دالس و نیز بریتانیا از دادن کمک [به مصر] برای ساختن سدآسوان آغاز شد، زیرا شرایط آنها در پرداخت چنین کمکی برای ناصر تحمل ناپذیر بود.

۱ـ نگاه کنید به:

M. I. Goldman, ***Soviet Foreign Aid*** (Praeger 1967), pp. 188-90

یکی از نمونه‌های تکان دهنده رفتار اقتصادی ترجیحی برای به دست آوردن مزیت‌های سیاسی در تاریخ دوران اخیر، برنامه ارائه شده از سوی دکتر شاخت (Schacht) از آلمان در آغاز دهه ۱۹۳۰ بود. کشورهای جنوب خاوری اروپا، مانند مجارستان، رومانی، یوگسلاوی، یونان و بلغارستان، عمدتاً تولید کننده مواد خام بودند و از بحران اقتصادی که پس از سال ۱۹۲۹ آغاز شد، شدیداً آسیب دیدند؛ زیرا بهای مواد خام و کشاورزی آنها نمی‌توانست با تولیدهای کاملاً مکانیزه کشاورزی آمریکا رویارویی کند. آلمان می‌خواست که عرضه مواد غذایی و مواد خام را تأمین کند و ایمن دارد. تا بتواند در صورت محاصره اقتصادی در جنگ سرپای خود بایستد. طرح شناخت این بود که کلیه فزونبود تولید کشاورزی صادراتی کشورهای بالکان را به طور عمده معمولاً با بهایی بالاتر از قیمت جهانی خریداری کند. این پیشنهادی بسیار جذاب بود. بهای فراورده‌های مزبور به مارک آلمان و نه پول محل پرداخت می‌شد؛ ولی این کشورها که آلمان را کشوری بسیار ثروتمند با اقتصادی توانمند به شمار می‌آوردند، در این دادوستد نابسامانی بزرگی می‌دیدند. زیرا آلمانی‌ها کشورهای بالکان را موظف می‌ساختند که تنها کالای آلمانی راکه آلمان مایل به فروش آنها بود، خریداری کنند، و بالکانی‌ها به برخی از این کالاها نیاز نداشتند؛ و در نتیجه دولت‌های بالکان خود را در محاصره‌ای یافتند که نمی‌توانستند آن را بشکنند؛ زیرا از یکسو با فروش همه فزونبود فراورده‌های کشاورزی خود به آلمان، ارز اندکی برای خرید از جاهای دیگر داشتند، و نیز کشاورزان آنها به دولت‌های خود اجازه نمی‌دادند که از آلمان دوری گزینند، چون همانگونه که آلمانی‌ها در گوش آنها کرده بودند، فراورده‌های آنها را خریداری کرده و در نتیجه کشاورزان مزبور از وضع نابسامان رهایی می‌یافتند و به رفاه می‌رسیدند. یکی از زمینه‌های سیاست آرام‌سازی چمبرلن این بود که نمی‌خواست فرصتی دیگر را برای کشورهای بالکان پدید آورد تا از این محاصره به درآیند [و به این وسیله هیتلر را تحریک کند]. این تدارک اقتصادی آلمان، به مقدار فراوانی پیشبرد سیاسی و فتح نظامی هیتلر را در این کشورها آسان ساخت.

وجه دیگر ابزار اقتصادی، اعمال مجازات یا تحریم است، که عبارتند از: اقدام‌هایی مانند انحصار ارزی، کنترل مبادلات ارزی، خرید کالاهایی که مورد نیاز بوده یا با کمبود روبرو هستند،

با بهره‌گیری از مزیت خرید؛ ارزان فروشی کالاهای صادراتی [دامپینگ] (یعنی صادرات کالا به مقدار فراوان با قیمت‌هایی نسبتاً پایین عرضه می‌شوند تا مایه زیان یا نابودی تولید داخلی کشور واردکننده شود)؛ برقراری تعرفه گمرکی یا سهمیه بندی و یا ایجاد سد علیه صادرات کشور دیگر، برقراری تحریم نسبی یا کامل (تحریم واردات)، و تحریم صادرات نسبت به کالاهای مورد نظری که از کشورهای دیگر صادر یا وارد آنها می‌شوند. اندازه تأثیر چنین اقدام‌هایی بستگی به عملکرد وضع سیاسی و اقتصادی دولت هر کشور، و روش‌های بین‌المللی در برابر آن کشور دارد.

از نظر کشوری که می‌کوشد کشور دیگر را وادار به دگرگونی رفتار کند، توان بکارگیری و ادامه فشار آن به مقدار و چگونگی زیانی که مردمان آن متحمل شده، و نیز پذیرش سیاسی این زیان، بستگی دارد (و البته این پذیرش دگرگونپذیر است، زیرا همیشه زیر تأثیر دامنه مسئولیت فشارپذیری دولت در نظام سیاسی [مربوطه] است). از نظر کشوری که این اقدام‌ها علیه آن صورت می‌پذیرند، توان مقاومت آن به مقدار پذیرش محرومیت از سوی ساکنان آن، و دامنه راه‌یابی به منابع دیگر برای جبران آن محرومیت، چه در داخل و چه در صورت امکان از خارج، بستگی دارد. یک اقتصاد پیشرفته و یکپارچه در صورت قطع برخی از کالاها یا مواد کلیدی بیشتر در معرض گسستگی قرار می‌گیرد تا یک اقتصاد ساده و عقب افتاده خودکفا. اقتصادی که گوناگونی در آن راه ندارد، و بر پایه تک فراورده‌ای استوار است، به ویژه اگر فروش فراورده مزبور متکی به فروش در یک یا دو بازار باشد، بیشتر از اقتصادی که تولید کننده کالاهای گوناگون است، آسیب می‌یابد.

سلاح اقتصادی یک عامل عادی در چانه زدن‌های سیاسی می‌باشد. سلاح اقتصادی مستقیماً برای جلب طرف نسبت به دستیابی به توافق یا عدم توافق ناخوشایند، بسیار مؤثر است. ولی این سلاح آماده زمانی با کامیابی روبرو می‌شود که همه شرایط فراهم و درست باشند. یکی از چند نمونه‌های موفقیت آمیز در این زمینه، بکارگیری فشار ارزی وسیله آمریکا علیه بریتانیا طی بحران سوئز بود. از سال ۱۹۴۵ تاکنون نسبت اندوخته‌ها به بدهی‌های [و تعهدها] بریتانیا چنان بوده که اگر دیگرکانون‌های مهم مالی جهان غرب (و در رأس آنها آمریکا) به هنگامی که دارندگان لیره استرلینگ اقدام به فروش آن در مقداری گسترده می‌کنند، برای

پشتیبانی بیدریغ از لیره استرلینگ آمادگی نشان ندهند، بریتانیا نمی‌تواند از کاهش ارزش شدید لیره دوری جوید، و تنها راه جلوگیری از سقوط اقتصادی همین پشتیبانی‌ها می‌باشد. معمولاً چنین پشتیبانی‌هایی به عمل آمده و انتظار می‌رود که در آینده نیز صورت پذیرند (تا اطمینان به لیره استرلینگ بر جای ماند)، زیرا سقوط بهای لیره استرلینگ منجر به پیامدها [ی ناگوار] و زیان‌هایی برای اقتصاد جهانی در اندازه و وضعی پیش‌بینی‌ناپذیر می‌شود. زمانی که نیروهای انگلیسی ـ فرانسوی به آبراه سوئز یورش بردند، حزب مخالف [در کنگره] پیشنهاد کرد که پشتیبانی مالی نباید ادامه یابد، و پیامدهای فشار بر لیره استرلینگ، بیدرنگ ایدن و دولت بریتانیا را وادار ساخت که عملیات [سوئز] را متوقف کنند. سلاح اقتصادی به این دلیل کارگر افتاد که از یکسو بیشتر نظرهای مهم داخلی و خارجی مخالف اقدام دولت بریتانیا بودند، و از سوی دیگر و مهم‌تر اینکه منبع مالی کافی دیگری برای پشتیبانی از پوند استرلینگ در اختیار بریتانیا نبود.

در دو مورد دیگری که برای وادار سازی دولت‌ها به دگرگونی رفتارشان به ابزار اقتصادی روی آورده شد وضع کاملاً فرق داشت: ایجاد تحریم علیه ایتالیا به خاطر حمله به حبشه در سال ۱۹۳۵، و تحریم علیه رودزیا، به جهت اعلام استقلال یکجانبه در نوامبر ۱۹۶۵. در مورد ایتالیا به این دلیل اقدام با شکست روبرو شد که جو بین‌المللی مساعد برای چنین کاری نبود. فرانسه نگران آن بود که یک متحد احتمالی علیه آلمان را از دست بدهد یا اینکه به گونه‌ای برگشت ناپذیر آن را کنار گذارد. از این رو فرانسه که از سوی برخی از سردمداران بریتانیا یاری و تقویت می‌شد، سرسختانه در برابر برقراری اقدام‌هایی که امکان مؤثر بودن آنها وجود داشت، به ویژه در زمینهٔ تحریم زغال سنگ، مقاومت کرد. آلمان هم صدور کالا، به ویژه زغال سنگ را به ایتالیا افزایش داد. دولت آمریکا (که درآن زمان عضو جامعه ملل نبود) کوشید که صادرکنندگان را به کاهش صادرات به ایتالیا تشویق کند، ولی عرضه کالا و مواد از جمله نفت، به ایتالیا به مقدار فراوانی فزونی یافت.

در مورد رودزیا، تحریم به دلیل‌های داخلی و خارجی با ناکامی روبرو شد. سفید پوستان رودزیا در واکنش به اقدام بریتانیا درباره تحریم مصمم شدند در برابر انگلیس سر فرو نیاورند و از

اینروی ناگواری‌های اقتصادی را با همه ناخوشایندی‌های آن پذیرفتند. فشار عمده به جمعیت سیاه پوست رودزیا وارد شد که هیچ وسیله‌ای برای اعمال نفوذ بر دولت نداشت. راههای متنوع ساختن اقتصادی در دستورکار قرار گرفتند و اتکاء به صادرات دخانیات محدود شد. بسیاری از کارخانه‌ها درکشورهایی مانند فرانسه و جمهوری فدرال آلمان به بازرگانی خود با رودزیا ادامه دادند، و به نظر می‌آمد که دولت‌ها تمایل یا توان جلوگیری از آنان را ندارند. بالاتر از همه آنکه آفریقای جنوبی به پشتیبانی مالی رودزیا پرداخته و راههای عرضه کالاهای کلیدی و تا اندازه صادرات خود را نیز به روی آن کشور باز گذاشت، و دولت بریتانیا دریافت که نمی‌تواند از زیان‌های سنگینی که به بار می‌آیند چشم‌پوشی کند (و این سوای زیان‌هایی بودند که از پیش در اثر قطع رابطه با رودزیا دیده بود). اگر می‌خواست تحریم خود را به آفریقای جنوبی هم به دلیل خودداری آن کشور از همگامی با تصمیم‌های سازمان ملل، گسترش دهد، زیان‌های افزونتری می‌دید. دولت رودزیا هرچه بیشتر می‌توانست مقاومت کند، اعتماد بیشتری می‌یافت، و کشورهای بیشتری براین باور می‌شدند که تحریم کارگر نخواهد افتاد، و تحریم مؤثر هم نبود؛ بنابراین لازم بود که جلوی زیان‌های ناشی از تحریم را بگیرند. در این مورد صرف اقدام به فشارهای اقتصادی نمی‌توانست رفتار دولت [رودزیا] را دگرگون سازد، ولی دست کم سرآغازی بود برای پایین آوردن آن دولت از قدرت. این تحریم به آن دلیل ناکام ماند که توان سیاسی برای دگرگونی دولت، با سرسختی و اراده روبرو شد، و دیگر آنکه دولت فشارآورنده یعنی دولت بریتانیا، نمی‌توانست زیان‌های سنگین وارده به خود راگرفته، یا دیگر دولت‌های مهم در اقتصاد رودزیا، یا همه شرکت‌های بریتانیایی را تشویق کند که همگام دست به اقدام زده و با ایجاد تحریم، دولت رودزیا را وادار به تسلیم کنند.

از آغاز تحریم رودزیا، نخست‌وزیر انگلیس هارولد ویلسون (Harold Wilson) بکارگیری نیروی نظامی را در این زمینه مردود دانست، و از اینروی رهنمود فردریک کبیر که می‌گوید: «هرگز با دشمن به‌گونه‌ای ناقص و ناکافی به رویارویی برنخیز» را نادیده انگاشت.[1]

۱ـ فردریک به پیروی از ماکیاول می‌گوید: ... انسان را یا بایستی نوازش کرد و یا نابود ساخت؛ زیرا برای کوچک‌ترین آسیب که به او رسد به انتقام برخواهد خاست. ولی این کار را نمی‌توان دربارهٔ بزرگان انجام داد؛ از

نیروی نظامی پنجمین ابزار در دست دولت‌ها برای دستیابی به منظورهای خود می‌باشد، و غالباً آخرین راه چاره است، زیرا زیان‌های ناشی از بکارگیری نیروی نظامی، احتمالاً بسیار فراوان خواهند بود. بنابراین معمولاً باید بردهای مورد نظر بسیار بزرگ و نیز هدف‌های مربوطه کلاً با اهمیت باشند. از سویی دیگر بکارگیری بموقع و ماهرانه نیرو همانند عمل جراحی احتمالاً نتیجه‌ای فوری به بار می‌آورد، که بدون آن امکان دارد که موضوع سال‌ها به درازا کشیده و مایه دشواری جدی افزون‌تر در دراز مدت شود. حسابگری و هنجاربندی برد ـ باخت در رابطه با بکارگیری نیرو نسبت به دیگر ابزارهای سیاست بسیار دشوارتر بوده، و پیامدهای خطا نیز در آن مرگبارتر است.

برخی براین گمان هستند که بکارگیری زور دیگر ابزار منطقی سیاست به شمار نمی‌آید. تا زمانی که اثر جنگ‌افزارها محدود به هدف‌های نظامی در خور شناسایی و معین بود، شاید خردمندانه آن بود که گفته کلازویتس (Clausewitz) را بپذیریم که می‌گوید جنگ چیزی جز ادامه سیاست با وسایل دیگر نیست»[۱] ولی پدید آمدن جنگ‌افزارهای هسته‌ای، میکروبی، و شیمیایی، که هر کدام از آنها می‌تواند زندگی روی زمین را نابود سازد، به آن معنی است که برد از راه بکارگیری نیرو برابر با صفر است، و زیان‌های آن بی‌شمارند. بنابراین از آنجا که امکان دارد جنگ منجر به نابودی سراسر نژاد مردمی شود، یعنی برای همیشه به فعالیت‌های سیاسی پایان دهد، دیگر نمی‌توان آن را صرفاً همچون ادامه خشونت‌آمیز سیاست برای دستیابی به آرمان‌های سیاسی به شمار آورد. در چنین شرایطی خردمندانه نیست که کشورها برای دستیابی به

اینرو آسیب به هر فرد نبایستی چنان باشد که از انتقام وی در ترس به سر بریم؛ این گفته نقل شده از کتاب شهریار است:

The Prince (Modern Library Edition 1950), p.9.

من برای این نقل قول مقتضی مدیون راسل پرایس هستم.

۱. به همانگونه که در صفحه ۱۹۴ کتاب:

Butterfield and M. H. Wight, *Diplomatic Investigations* (Allen & Unwin, 1966)

به نقل و ترجمه از کتاب:

M. E. Howard, *War as an Instrument of Policy*

آمده است دقیقاً روشن می‌سازد که جنگ ادامه سیاست با ابزارهای دیگر است.

منظورهای خود از نیروی نظامی بهره گیرند.

این موضوع بسیار ساده است. نخست آنکه هیچگونه خط مشخص میان بکارگیری نیروی نظامی در جنگ و کاربرد زور در سطح گسترده و در شرایطی که اعلام جنگ نشده و از نظر ظاهری صلح فرمانروا می‌باشد، وجود ندارد. دوم آنکه تا زمانی که کشمکش میان کشورها وجود دارد، و هیچگونه سازمان یا فرایندی به گونه‌ای گسترده مورد پذیرش اعضای مهم سیاسی جامعه بین‌المللی نباشد، هر دولتی دولت‌های دیگر را دست اندرکار افزایش ابزارهای خشونت برای ایجاد اجبار یا ویرانگری به شمار می‌آورد، و در برابر ملت وظیفه خود می‌داند که بر پایه وضع و نیاز، ابزار لازم را چه دفاعی و چه تهاجمی در برابر آنها ساخته یا به دست آورد. سیمای غیرعادی وضعیت کنونی در آن است که بسیاری از جنگ‌افزارها به خاطر بکارگیری ساخته نشده‌اند، بلکه به منظور بازداری دولت‌های دیگر از بکارگیری چنین سلاح‌هایی پدید آمده‌اند، تا در برابر آنها بی‌دفاع نمانند، در غیراین‌صورت دولت‌های مزبور قادر خواهند بود در سراسر جهان راه و روش زندگی و الگوهای سیاسی و اجتماعی و سازمانی خودشان را که برای بسیاری از مردمان بیگانه و ناخوشایند و یا تحمل ناپذیر است، تحمیل کنند.

این دو بحث با همدیگر پیوند دارند. حقیقت آن است که وجود جنگ‌افزارهای کشتار همگانی به معنی آن نیست که همه درگیری‌ها و اقدام‌های نظامی سرانجام باید با کاربرد چنین جنگ‌افزارهایی پایان یابند. از سال ۱۹۴۵ تا به امروز همه ساله درگیری‌های گوناگونی رخ داده، ولی از آن زمان تاکنون در هیچ جا جنگ‌افزارهای کشتار همگانی به کار نرفته‌اند. البته این به خودی خود زمینه‌های اعتمادآفرین را فراهم نمی‌آورد، و نمی‌توان اطمینان کرد که در آینده همچنان جنگ مرگباری رخ نخواهد داد، و از آسیب و گزند چنین جنگ‌افزارهایی به دور خواهیم ماند؛ بلکه نشان می‌دهد که از زور در صحنه سیاسی استفاده شده و این کار در آینده هم احتمالاً ادامه خواهد یافت، ولی الزاماً به فاجعه منجر نخواهد شد.

تصمیم درباره بکارگیری یا عدم بکارگیری نیروی نظامی در نتیجه حسابگریِ برد و باخت پدید می‌آید، و شدیداً زیر تأثیر قضاوت درباره خطر افزایش کنترل ناپذیر جنگ قرار دارد. نخست آنکه جنگ‌افزارهای کشتار همگانی هم‌اکنون در دسترس کم‌تر از پنج درصد ازکشورهای

جهان قرار دارند. روابط میان کشورهای دیگر مشمول ترس از افزایش کنترل‌ناپذیر جنگ نمی‌شود، مگر آنکه دو کشور درگیر برای قدرت‌های بزرگ دارندهٔ چنین جنگ‌افزارهایی، بسیار ارزشمند باشند. یادآور می‌شود که از ۱۹۴۷ تاکنون اسراییل و عرب‌ها چهار بار با یکدیگر جنگیده‌اند؛ کرهٔ شمالی در سال ۱۹۵۰ به کرهٔ جنوبی حمله کرد؛ چین کمونیست در دههٔ ۱۹۵۰ نیروهای نظامی خود را به تبت گسیل داشت، و در سال ۱۹۶۲ به جنگ مرزی با هند دست یازید؛ اندونزی به رویارویی نظامی خشونت‌آمیز با مالزی دست زد؛ هندو پاکستان در سال ۱۹۶۵ بر سر مسئله کشمیر با یکدیگر جنگیدند. در همهٔ این موردها، بکارگیری نیروی نظامی به عنوان ابزار لازم یا مزیت‌آور راه‌یابی به هدف سیاسی قلمداد شد (از دیدگاه اسراییل به خاطر ادامهٔ موجودیت؛ از نظر کرهٔ شمالی با حسابگری غلط مبنی براینکه برد مورد نظر خود را بی‌آنکه دچار زیان سنگین شود، به دست می‌آورد؛ در درگیری چین و هند، برای افزایش اعتبار و کاهش وجهه یک مخالف یا رقیب؛ در مورد اندونزی برای انحراف توجه از دشواری‌های داخلی؛ و در موضوع کشمیر، برای پایان بخشیدن به وضعی تحمل ناپذیر و دراز مدت کشمکشی شدید). در هیچیک از این درگیری‌ها، بجز در دومین جنگ اسراییل و عرب‌ها، که بریتانیا و فرانسه در جنگ شرکت جستند، خطر افزایش کنترل ناپذیر جنگ وجود نداشت.

دوم آنکه، حتی اگر قدرت‌های مهم اتمی نیز نیروی نظامی به کار گیرند یا اینکه به رویارویی با یکدیگر برخیرند، الزاماً منجر به افزایش کنترل ناپذیر جنگ و کاربرد جنگ‌افزارهای کشتار همگانی نخواهد شد. نظریه استراتژی واکنش نرمشپذیر ـ که توانایی پاسخگویی به انواع گوناگون حمله را از راههای گوناگون در نظر می‌گیرد، که در نتیجه پاسخ مناسب و کافی برای حمله طرف بوده، ولی مایه برانگیختن یورش سنگین تر نمی‌شود ـ پیشتر براین نظر استوار بود که ممکن است نیروی نظامی به کار گرفته شده چنان کنترل شود که منجر به جنگ اتمی نشود. راهبُرد ناتو، متکی بر توان آن مبنی بر کنترل پیشرفت شوروی در زمینه کاربرد به اصطلاح جنگ‌افزارهای هسته‌ای تاکتیکی بود، و چنین برداشتی مورد نظر قرار داشت (البته چگونگی تشخیص میان جنگ‌افزارهای تاکتیکی و استراتژیکی روشن نبوده، و توان کنترل روند افزایش جنگ نیز نامطمئن می‌باشد). رویارویی [دو ابرقدرت] در بحران موشکی کوبا در ۱۹۶۲،

رودررویی پیوسته آندو بر سر برلین تا سال ۱۹۶۱، به درگیری نظامی نیانجامید؛ بکارگیری نیروی نظامی توسط آمریکا در جمهوری دومینیکن در سال ۱۹۶۵ با پاسخ شوروی روبرو نشد؛ همچنانکه کاربرد نیروی نظامی به وسیله شوروی در مجارستان در سال ۱۹۵۶ و چکسلواکی در ۱۹۶۸ مایه انگیزش و پاسخ آمریکا نشد.

سوم آنکه، خشونت در سراسر جهان گسترده شده، و احتمال دارد همه کشورها از جمله کشورهای اتمی احتمالاً و با اطمینان از بروز چنین خشونت‌هایی برای دستیابی به منظورهای خود بهره گیرند. براین پایه امکان دارد، از راه کشورهای دست نشانده به بردهایی دست یابند و از باخت وزیان اجتناب ورزند. جنگ کره نخستین نمونه چنین موردی بود. جنگ ویتنام بسیار بیرحمانه بود، و آمریکا، حفظ ویتنام جنوبی را به منزله دفاع از همه رژیم‌های جنوب خاوری آسیا می‌دانست، و براین گمان بود که در صورت عدم مداخله، همه کشورهای منطقه به دست پشتیبانان چین و شوروی یعنی هوشی‌مین و جانشینانش خواهند افتاد. موردهای دیگر بهره‌برداری از خشونت عبارتند از، پشتیبانی شوروی از چریک‌های کمونیست یونان، پشتیبانی چین از شورشیان مالایا، پشتیبانی ترکیه و یونان ازگروههای درگیر در قبرس، پشتیبانی مراکش و تونس از جنگجویان انقلابی الجزایری علیه فرانسه، دخالت سردرگم دست نشاندگان بسیاری از قدرت‌ها درکنگو، و پشتیبانی کوبا به نیابت شوروی از اگوستینو نتو (Neto) در آنگولا. تا زمانی که علت‌هایی برای کشمکش در میان باشند، همیشه امکان بکارگیری خشونت در میان خواهد بود، و ایجاد کشمکش‌های داخلی گسترده، احتمال درستی این نکته را تأیید می‌کند که «خطر برهم‌ریزی نظم در نتیجه همزیستی دولت‌های مستقل، کم‌تر از خطر ایجاد آشوب توسط کشورهایی است که با همدیگر در یک چارچوب سیاسی دشمنی می‌ورزند.»[۱]

بنابراین زور یا تهدید به زور، همچون سلاحی در دست دولت‌های کشورها می‌باشد که می‌توانند آن را به کار گیرند؛ زیرا معمولاً دولت‌ها احساس می‌کنند که باید چنین کاری بکنند، تا هدف‌ها یا ارزش خود را نگهداشته یا به پیش رانند. کمابیش این گفته درست است که شاید میزان

1- H. Bull, *(Society and anarchy in international relations)*, in Butterfield and Wight, op. cit., p.50.

زیان وارده به دولت به‌کار گیرندهٔ زور، موجب ایجاد احتیاط و دقت دولت‌ها به مقیاسی بیش از سده‌های گذشته شود. از دست دادن آبرو، حسن نیت یا پشتیبانی در سازمان ملل در نتیجه بکارگیری نیروی نظامی به خودی خود موجب عمده برای محدودیت نمی‌باشد، ولی با این همه نمی‌توان کاملاً این موضوع را نادیده انگاشت. برای کشورهایی که تلاش می‌کنند به نوسازی و توسعهٔ اقتصادی دست یابند هزینه تسلیحاتی لازم برای بکارگیری ابزار نظامی بسیار گران و بالا می‌باشد. برای سرزمین‌هایی مانند آلمان که گمان می‌رفت میدان جنگ آینده باشند، ویرانی، به ویژه چنانچه جنگ‌افزارهای هسته‌ای تاکتیکی به کار رود، افزونتر از هرگونه برد احتمالی به شمار می‌آمد. برای چنین کشورهایی و نیز قدرت‌های مهم هسته‌ای، برخورد مستقیم نظامی، راه چاره واقع بینانه‌ای به شمار نیامده، و جنگ‌افزارهایی شایسته برای دفاع در صورت حمله [دشمن] نیست، بلکه برای بازداری یورشگر احتمالی است، تا از این راه به متجاوز بگویند که زیانش بسیار بیشتر از بردهای احتمالی آن خواهد شد.

از اینرو بازداری به تشویق، بر درک و بر باورکردن و متقاعد شدن بستگی دارد. در روابط دو کشور، هنگامی شرایط حداکثر ثبات وجود دارد که تصمیم‌گیرندگان آنها منطقی اقدام کنند؛ و در اینجا هر کشور توان ادامه زندگی خود را، دست‌کم به این معنی که می‌تواند پس از مورد حمله قرارگرفتن در یک جنگ تمام عیار [همادین] هسته‌ای باقی بماند، در این می‌بیند که بتواند پس از حمله به انتقامجویی و وارد آوردن ضربهٔ ویران‌کننده تحمل ناپذیر بر حریف خود دست یازد؛ و تصمیم‌گیرندگان دو طرف از این موضوع آگاه می‌باشند. عامل‌های بی‌ثباتی را می‌توان در رابطه با این سه شرط باز شناخت. خرد چنین حکم می‌کند که گزینش روند اقدامی صرفاً بر اساس بهترین طرح برای حداکثر برد و حداقل زیان نباشد (چون در چنین شرایطی می‌باید موضوع جنگ‌افزارهای هسته‌ای در میان است)، بلکه باید فرایندهای اطمینان بخش وجود داشته باشند تا انتخاب راه، همیشه و به گونه‌ای مؤثر در کنترل باشد. در روابط آمریکا ـ شوروی چنین فرایندهایی عبارتند از دستورهای خطا ـ ایمنی به هواپیماها، دستگاههای قفل کننده‌ای که مانع مسلح شدن به وسائل اتمی بدون فرمان فرماندهی استراتژیکی می‌شوند؛ در ضمن ارتباط مخابراتی مستقیم میان مسکو و واشنگتن، پدید آمده، تا هرگونه سوء تفسیر و تعبیر اطلاعات

رادارها را کنترل کنند. توان ضربه‌زنی دوم شامل محفوظ ماندن مقداری معین از جایگاههای موشکی (با جای دادن موشک‌ها در زیر زمین یا ساختن پایگاههای موشکی متحرک در زیر دریایی‌ها)، و سالم ماندن سازمان‌هایی که توان فرماندهی دارند، می‌باشد (تا از این راه فرماندهی نیروی هسته‌ای زیر زمینی همتراز فرماندهی نیروی هوایی باشد).

ارتباطات و گردش آزاد اطلاعات، دقت برداشت را افزایش می‌دهند، و از اینرو هر قدر طرف مقابل بیشتر درباره حریف خود بداند، امنیت افزونتر خواهد شد. این موضوع تنها با توجه به توان موجود صورت نپذیرفته، بلکه پیشرفت‌های نوین نیز با نگرش روبرو شده‌اند. چنانچه یکی از دو طرف به چنان فن و تکنولوژی دست یابد که حمله موشکی ویرانگرانه آن صددرصد تضمین شود، بی‌آنکه فرصت انتقامجویی به طرف دیگر داده شود و تلافی‌جویی برای طرف دیگر ناممکن شود، بیگمان ثبات از میان خواهد رفت؛ و اگر واشنگتن گمان برد که مسکو به سوی چنین تکنولوژی به پیش می‌رود، واشنگتن نیز برای دستیابی به چنین تکنولوژی به تلاش شدید خواهد پرداخت، و انگیزه برای اقدام به حمله ناگهانی قوت گرفته، و هریک از این پیشرفت‌ها ترس مسکو را برخواهد انگیخت. بنابر چنین دلیل‌هایی است که ساختن ابزار دفاع کشوری، و ایجاد سیستم‌های دفاع ضد موشک‌های قاره‌پیما مایه پدیداری انگیزه‌های بی‌ثباتی می‌شوند. در همه موردهای مزبور فرض منطقی بودن شامل محاسبهٔ احتمالات می‌شود، و از آنجا که در همه موردها، امکان دارد محاسبهٔ نادرست، فاجعه پدید آورد، نیروی بازدارنده یک کشور نیاز به اطمینان از تلافی تحمل‌ناپذیر ندارد، بلکه تنها احتمال آن مطرح است. بنابراین برای اینکه نیروی بازدارنده مؤثر باشد، اعتماد کامل لازم نیست، و به همین دلیل گام‌هایی که در راه ایجاد برخی از بی‌ثباتی‌ها برداشته می‌شوند، الزاماً مرگبار نخواهند بود.

پس باید گفت این شرایط، بکارگیری نیروی نهایی را از سوی کشورهای دارنده ابزار مزبور، محدود می‌سازند. محدودیت تنها و صرفاً در روابط مستقیم میان دو قدرت بزرگ عمل نمی‌کند، بلکه در زمینه‌هایی نمودار می‌شود که هریک از دو طرف برای طرف دیگر منافعی حیاتی قائل است. رهبران شوروی چنین می‌انگارند که تصمیم‌گیرندگان آمریکا، اروپای باختری (و نه خاوری) را از این جهت منطقه منافع حیاتی خود به شمار می‌آورند؛ و طرف دیگر [یعنی

آمریکا] هم خود را متقاعد می‌یابد که آمادگی ندارد که جنگ‌افزار نهایی [یعنی هسته‌ای] خود را علیه غدهٔ ویتنام به کار گیرد. از اینرو از دیدگاههای معینی، اینگونه جنگ‌افزارهایی که توان [ویرانگری] گسترده‌ای دارند، دارندگان خود را بیشتر ناتوان کرده‌اند، و بنابراین در مقایسه با کشورهایی که چنین جنگ‌افزاری ندارند، کم‌تر می‌توانند نیروی نظامی را همچون ابزار سیاست به کار گیرند. ولی متاسفانه جنگ‌افزارهای هسته‌ای محدود به دو قدرت نمی‌شوند، و به رغم هزینه‌های آن و جنبه‌های منفی‌ای که دارند، کشورهای بیشتری در صدد دستیابی به آن‌ها هستند.

این خواست ناشی از نقشی است که کشورها با دست‌یابی به اینگونه جنگ‌افزارها در تصمیم‌گیری در نظام بین‌المللی دارا می‌شوند. مجهز شدن بریتانیا به جنگ‌افزار هسته‌ای به خاطر شرکت آن کشور با آمریکا در زمان جنگ در پژوهش‌هایی بود که به انفجار نخستین بمب اتمی انجامید؛ و این سهم کم‌تر از سهم آمریکا نبود؛ و با توجه به این باور که انگلستان پس از جنگ نیز منافع جهانی داشته و در سراسر جهان نقشی ایفاء خواهد کرد، به تولید جنگ‌افزار هسته‌ای پرداخت. تصمیم فرانسه برای دستیابی به جنگ‌افزار هسته‌ای از این نگرش ناشی شد که اروپا نمی‌تواند برای همیشه در برابر شوروی به تمایل آمریکا در پوشش دادنِ اتمی به اروپا متکی باشد، و حتی اگر پشتیبانی آمریکا ایمن به نظر آید، برای اروپا که گهواره تمدن جهان بوده است، زیر سایه آمریکا قرار گرفتن شایسته نیست. رهبران چین براین باور بودند که در اختیار داشتن جنگ‌افزارهای هسته‌ای نشانهٔ قدرت بزرگ است، و احساس کردند که در چارچوب استراتژیکی نمی‌توانند بدون جنگ‌افزارهای هسته‌ای در برابر آمریکا (و سپس در برابر شوروی) بایستند، و داشتن چنین جنگ‌افزارهایی با توجه به گستره سرزمین و جمعیت و پراکندگی روستاهای آن کم‌تر از دیگر قدرت‌های عمده، آسیب پذیر خواهد شد. دیگر کشورهایی که احتمال ساخت جنگ‌افزارهای هسته‌ای را دارند، ولی گمان می‌رود که هنوز دست به این کار نزده‌اند، عبارتند از: هند که با توجه به پیشرفت چین در این زمینه، گمان دشمنی چین، عدم اطمینان از پشتیبانی آمریکا، زیر فشار فراوان قرار دارد؛ ساخت بمب هسته‌ای وسیله هند، بیگمان پاکستان(۱) را بر

۱ هند و پاکستان، چندی پیش دست به آزمایشهای هسته‌ای چندگانه زدند، و سپس اسراییل نیز آزمودگی خود را نشان داد. م

خواهد انگیخت که به اقدام خود در این زمینه شتاب بخشد. امکان دارد که اسراییل نیز به دلیل ارسال پیوسته جنگ‌افزار برای عرب‌ها، از مدتی پیش به ساخت جنگ‌افزار هسته‌ای همت گماشته باشد، و عراق نیز تمایلی نسبت به ایجاد بمب هسته‌ای دارد (گرچه عراق هم‌اکنون توان لازم برای این کار را ندارد)[۱]. در سوئد و سویس هم بحث بر سر آن بوده است که آیا دستیابی به جنگ‌افزارهای هسته‌ای توان نظامی سنتی بیطرفی آنان را تقویت می‌کند یا نه. از سوی دیگر خاطره ژاپن از هیروشیما و ناکازاکی تا به امروز مایه آن شده که رهبرانش با توجه به اینکه کشورشان یکی از شش قدرت مهم جهان است، از اندیشیدن درباره دستیابی به جنگ‌افزارهای هسته‌ای خودداری ورزند. تقریباً همهٔ گروههای سیاسی آلمان دریافته‌اند که هرگونه اقدامی در راه بازگشت به سیاست سال ۱۹۵۵ برای ساخت جنگ‌افزار هسته‌ای مایه انگیزش واکنش‌هایی، به ویژه از سوی شوروی شده، و چنین اقدامی آسیب‌پذیری موضع آن کشور را نه تنها کم‌تر نکرده بلکه افزایش هم خواهد داد. هیچیک از کشورهای کانادا، بلژیک، ایتالیا یا هلند هنوز مزیتی کافی در دستیابی به جنگ‌افزارهای هسته‌ای نیافته‌اند، و شوروی نیز بیگمان تمایل نداشت که به چکسلواکی اجازه ساخت جنگ‌افزار هسته‌ای بدهد.

از اینرو محدودیت‌ها و انگیزه‌های گوناگونی دست اندرکارند تا کشورها را از ایجاد ابزار ویژه خشونت باز داشته یا نسبت به عدم تولید آن ترغیب کنند. خطر گسترش [اینگونه جنگ‌افزارها] در آن است که درک استراتژیک پیچیده‌ای که هم اکنون در مسکو و واشنگتن نمودار شده است، احتمالاً در همه تصمیم‌گیرندگانی که در راه دستیابی به اینگونه جنگ‌افزارها هستند، پدید نیاید و امکان دارد که تمایل یا توان آن را نداشته باشند که سپر گرانبهای ایمنی این فرایندها را که شوروی و آمریکا بر پایه آنها عمل می‌کنند، پدید آورند؛ زیرا هرچه کشورهای دارندهٔ جنگ‌افزارهای هسته‌ای بیشتر شوند، فرایندهای ایمنی نیز پیچیده‌تر می‌شوند. کشورهایی که در راه دستیابی به جنگ‌افزارهای هسته‌ای می‌باشند، در صورت دستیابی احتمال دارد که برای وارد آوردن ضربه ناگهانی بر دشمن فرضی بدون توجه به فرآیندها، اغوا شوند. چنین اقدام ناگهانی

۱ـ ولی بر پایه گزارشهای چند سال گذشته به این مرحله نزدیک شده است. م

علیه چین بیش از یکبار در اندیشه واشنگتن گنجید، و بیگمان چنین اندیشه‌ای در مسکو هم مورد توجه قرار گرفته بود.

از اینرو بکارگیری زور به عنوان ابزار سیاسی، و پدید آوردن ابزارهای کاربرد زور مایه ایجاد وخامت، شکنندگی و خطر روزافزون شده است. خواه ناخواه همیشه بکارگیری نیرو مسئله بسیار دشوار ایجاد همترازی میان بردها و زیان‌های احتمالی را در بر دارد، و گمان می‌رود که امروزه زیان‌های احتمالی بی نهایت می‌باشند. محاسبهٔ این روش از اقدام [نظامی] نشان می‌دهد که کاربرد آن به مصلحت نیست. با اینهمه تصمیم‌گیرندگان در همه کشورها چنین گمان می‌کنند که دیگران به بکارگیری چنین روشی تمایل دارند، ولی همه کشورها دارای ابزار نهایی خشونت نیستند. در چنین شرایطی زور همچنان به عنوان ابزار سیاست برجای می‌ماند، تا در صورت لزوم به کار گرفته شود، یا تهدید به کاربُرد آن شود. همچنین پیوند نزدیک و فزاینده میان کشمکش‌های داخلی و بین‌المللی چنین زمینه‌هایی را فراهم می‌کند. به هرروی ازآنجا که خطرها بیش از گذشته می‌باشند، محدودیت‌ها نیز افزونتر شده‌اند، و لزومی ندارد که تبادل ضربه فاجعه‌آمیز اتمی رخ دهد، البته شکنندگی ثبات کنونی [جهان] آشکار است. به هر روی، این موضوع تنها هنگامی است که یکایک کشورها به تنهایی در نظر گرفته شوند. هنگامی که پای نظام بین‌المللی به میان آید عامل‌های دیگر این مسئله نیز نمودار می‌شوند. این موضوع در بخش سوم این کتاب مورد بحث قرار گرفت.

در چارچوب کنونی، سه نکته دیگر را یادآور می‌شویم. نخست در صورتی که کشورها بتوانند ابزار مناسب برای منظور خود را برگزینند، یا همه ابزارهای خود را مانند دیپلماسی، تبلیغات، براندازی، فشارهای اقتصادی، و تهدید یا بکارگیری زور، به کار گیرند و بتوانند همه اینها را با هماهنگی وارد میدان کنند، می‌توانند به گونه‌ای مؤثرتر به خواستهای خود دست یابند. دوم اینکه متاسفانه ابزارها همیشه نمی‌توانند در هم آمیخته و همدیگر را یاری دهند: غالباً بکارگیری یک ابزار تأثیر ابزارهای دیگر را کاهش داده یا نابود می‌سازد. سوم آنکه کاربرد یک ابزار در رابطه با یک موضوع، مایه بازتاب و واکنش بر موضوع‌های دیگر می‌شود.

باید گفت هیتلر در رابطه با چکسلواکی در سال ۱۹۳۸ از همه اینها بهره گرفت؛ یعنی

(تشویق بریتانیا و فرانسه به اینکه کنترل چک‌ها بر سودتی‌های آلمانی نژاد ناقض اصل خود مختاری است)، تبلیغات (که این آخرین درخواست ارضی آلمان است)، براندازی (دادن رهنمودها و کمک به هنلین (Henlein) در گفتگو با چک‌ها و سرانجام شورشی که وی بر پا کرد)، و بکارگیری زور (تهدید به نابودی چکسلواکی و سرانجام گسیل نیروی نظامی به آن کشور). فشار اقتصادی کم‌تر مورد بهره‌برداری قرار گرفت، ولی اقتصاد نقش اندکی در روش‌های هیتلر داشت ـ البته شاخت به یاری ابزارهای اقتصادی شرایطی پدید آورده بود که روش‌های هیتلر با کامیابی روبرو شوند. از سوی دیگر، اقدام بریتانیا و فرانسه در آمیختن دیپلماسی با فشارهای اقتصادی در بحران حبشه در نیمهٔ دوم دهه ۱۹۳۵ کاملاً اثر هردو (دیپلماسی و اقتصاد) را نابود ساخت؛ تمایل به ادامه گفتگوها، موسولینی را تشویق کرد، و دیگر اعضای جامعه ملل را به این اندیشه واداشت که تحریمی را که آسیب پذیر نباشد، نبایستی به اجرا درآورد؛ و این تحریم در جایی صورت گرفت که مایه ناراحتی شد؛ ولی به موسولینی آسیب نرساند؛ به هرروی پس از آغاز جنگ [در حبشه] نیز موسولینی تمایلی به پایان آن جنگ نشان نداد. به عنوان سومین مورد پیامدهای درونمرزی و بین‌المللی کاربرد نیرو توسط آمریکا در ویتنام، بیگمان توان آمریکا را در بکارگیری نیروی نظامی در موردهای دیگر محدود ساخت، و شاید چنان موردهایی مناسب‌تر بودند. افزوده براین زور دیپلماسی را آسان‌تر نمی‌کند. بلشویک‌ها با اینکه براندازی را در دورهٔ جنگ داخلی به کار بردند، ولی این موضوع سبب نشد که به اقدام‌های دیپلماتیک آنها پس از سال ۱۹۳۴ برای رسیدن به توافق با قدرت‌های باختری آسیب رساند. زیرا توافق با غرب امنیت شوروی را در برابر آلمان نازی و ژاپن افزایش می‌داد.

باید یادآور شد که میان وسیله و هدف هموزری وجود دارد. امکان دارد گزینش یک وسیله، بر هدف اثر کرده یا مایه ایجاد هدف مورد نظر شود. ممکن است که گزینش وسیله در یک مورد مایه دشواری بیشتر برای گزینش همان وسیله برای مورد دیگر شود، و نیز امکان دارد بر دستیابی به هدف مورد دوم تأثیر بگذارد. بنابراین، سیاست‌های دلخواه، نیاز به شناخت بسیار دقیق هدف مورد نظر، تدارک و نیز ایجاد تناسب ویژه میان وسیله و هدف مربوط دارد، و در نتیجه می‌باید وسیله‌های دیگری را کنار نهاد یا در زمینه‌های دیگر آنها را تحمیل کرد. چنین

شناختی هرگز نمی‌تواند کامل باشد، و این موضوع عامل دیگری در نامطمئنی راه چاره سیاسی پدید می‌آورد. این نامطمئنی ناشی از حقیقتی است که در بخش آینده مورد بحث قرار خواهد گرفت و بنابرآن هدف‌هایی که سیاست را رویهمرفته رهبری می‌کنند، آنقدرها هم روشن و مشخص نمی‌باشند.

۷

فرآیندهای سیاستگذاری

در فصل گذشته سیاست خارجی از دیدگاه هدف‌هایی که در نظر است از راه ترکیب اقدام‌های گوناگون به دست آیند مورد بررسی قرار گرفت؛ و گفته شد ابزارهایی که گمان می‌رود برای دستیابی به هدف مناسب‌تر هستند، و نفوذهای خارجی و داخلی برای گزینش وسیله، و تصمیم‌گیری درباره اقدام، با محدودیت‌هایی روبرو می‌باشند. ابزارها، هدف‌هاو رخنه‌گریها با همدیگر به هم‌ورزی می‌پردازند و یکدیگر را تعدیل می‌کنند. متغیر چهارمی هم وجود داردکه با سه متغیر پیشگفته در هم‌ورزی است. این متغیر را می‌توان روندهایی توصیف کرد که از راه آنها تصمیم‌گیری، و گزینش سیاسی انجام می‌شود. این روندها، عبارتند از: ترتیبات قانون اساسی مدون یا نامدون کشور مورد نظر، ساختار سازمانی و نهادهای آن، چگونگی کار واقعی و (و نه صوری و رسمی) نظام سیاسی آن؛ وجود یا نبود فرآیندهایی که تصمیم‌گیرندگان، انتخاب یا شناسایی می‌کنند؛ و راههایی که تصمیم‌ها بر پایه آنها پدید آمده و به اجرا گذشته می‌شوند.

اگر بنا باشد تصمیمی گرفته شود یک دسته از ساختمان‌ها خراب شوند و به جای آنها ساختمان‌های جدیدی بسازند؛ تصمیم به کسانی مربوط می‌شود که در آن ناحیه زندگی می‌کنند یا به کار و بازرگانی پرداخته‌اند، و بنابراین مناسب است که این تصمیم‌ها از سوی مقام‌های محلی مربوطه گرفته شوند (البته جز در موردی که چنین ساختمان‌هایی احتمالاً دارای کیفیت معماری ویژه یا ارزش تاریخی باشند، که در این صورت بخشی از میراث ملی به شمار می‌آیند). در چنین موردهایی تنها بخشی از جمعیت کشور تحت تأثیر قرار می‌گیرند. ولی

تصمیم‌گیری‌های سیاست خارجی، همه ساکنان و اعضای کشور را یکجا در بر می‌گیرند (اثر یک تصمیم‌گیری در سیاست خارجی ممکن است اثرهای متفاوتی را برای گروهها و افراد مختلف کشور به بار آورد). بنابراین همیشه قدرت قانونی (بر پایه قانون اساسی) برای تصمیم‌گیری در سیاست خارجی به مقام‌هایی که نماینده کل جامعه هستند، سپرده می‌شود. برای مثال این مسئولیت در بریتانیا به پادشاه سپرده شده است. رهبری سیاست خارجی در اختیار مقام سلطنت قرار دارد، و پارلمان هیچگونه حق قانونی در این زمینه ندارد، و هنگامی که وزیر امور خارجه جامعهٔ مشترک‌المنافع از این حق برای اجرا و پیگیری سیاست خارجی بهره می‌گیرد، لزومی ندارد که از پیش با پارلمان مشورت کند. اختیارات مقام رسمی مذکور ناشی از آن است که بسیاری از اقدام‌های رسمی که کشور به طور قانونی به انجام آنها مبادرت می‌ورزد از مقام سلطنت ناشی می‌شود. اعلان جنگ و تصویب پیمان‌ها در اختیار مقام سلطنت است. در هر دو مورد مذکور نیاز قانونی به موافقت هیچیک از دو مجلس پارلمان ندارد (گرچه هم‌اکنون بر پایهٔ رسم معمول و به دلیل‌های سیاسی، معمولاً چنین موافقتی درخواست و گرفته می‌شود).

در آمریکا حاکمیت مردم در قانون اساسی نمود یافته و وفاداری اصلی به قانون اساسی و نیز پرچم [آمریکا] داده شده است. ایالت‌های تشکیل‌دهنده اتحادیه از عقد قرارداد یا تشکیل اتحادیه و کنفدراسیون و وضع هرگونه حقوق گمرکی یا عوارضی بر واردات یا صادرات، تشکیل و نگهداری نیروی نظامی (غیر از نیروی شبه‌نظامی) یا کشتی‌های جنگی، وارد شدن در هرگونه قرارداد یا پیمانی با ایالتی دیگر یا یک قدرت خارجی، و یا درگیری در جنگ منع شده‌اند، مگر اینکه مورد حمله قرار گیرند. به هر روی به جز این جنبه‌های منفی، قدرت تصمیم‌گیری سیاست خارجی جز در موردهای ویژه و معین، مانند ایجاد دفاع مشترک، هماهنگی بازرگانی، کنترل نرخ پول و ارز، تفسیر و اجرای مجازات قانون‌شکنی‌هایی که خلاف قانون کشور باشد، اعلان جنگ، نگهداری و پشتیبانی از ارتش و نیروی دریایی به کنگره داده شده است؛ فرماندهی کل نیروهای مسلح به رییس قوه اجرایی یعنی رییس جمهور داده شده و نامبرده با مشورت و موافقت سنا (بر پایه دوسوم اکثریت آرا) به انعقاد قرار داد و پیمان می‌پردازد؛ و با مشورت و موافقت سنا سفیران را بر می‌گزینند؛ و موضوع‌هایی را به کنگره پیشنهاد می‌کند. در شوروی سراسر قدرت رسماً در

اختیار شورای عالی شوروی قرار داشت، رهبری سیاست خارجی به شورای وزیران داده شده بود. در ژاپن [پیش از پایان جنگ جهانی دوم] تنها منبع مشروع و قانونی امپراتور بود که اختیارات وی را ناشی از اراده پروردگار می‌دانستند، و همین که تصمیمی از سوی امپراتور ابلاغ می‌شد، دیگر پرسش پذیر و یا تردید پذیر نبود.

در همه این موردها، با استثناء نسبی درباره آمریکا، روندهای عملی تصمیم‌گیری در سیاست خارجی، از چارچوب رسمی فراتر می‌رفت، ولی موضع رسمی هم نادیده انگاشته نمی‌شد. موسولینی در چند مورد در مقایسه مقام و موقعیت خود با هیتلر به موقعیت او رشک می‌برد، زیراکه هیتلر رسماً رییس کشور آلمان به شمار می‌آمد، در حالی که موسولینی همیشه پادشاه [ایتالیا] را بالای سرخود داشت، که گهگاه با سرسختی وی روبرو شده او را احمق می‌پنداشت (البته موسولینی گاهی پادشاه را مسئول ناکارآیی یا سستی در انجام سیاست خود قلمداد می‌کرد، این دقیقاً یکی از راههایی بود که طی آن امکان وجود و حضور یک مرجع مقام رسمی در روند سیاست نمایان می‌شد).

با اینهمه شناسایی مقام دارندهٔ اختیار رسمی یا قانونی (بر پایه قانون اساسی) برای تصمیم‌گیری سیاست خارجی، ما را به جایی نمی‌رساند. هر کسی می‌داند که این ملکه انگلیس نبود که تصمیم گرفت اعلام یکجانبه استقلال رودزیا توسط ئین اسمیت (Ian Smith) را بپذیرد یا نه؛ برای عضویت در جامعه اقتصادی اروپا درخواست دهد؛ یا پیمان جلوگیری از گسترش جنگ افزارهای هسته‌ای را امضاء کند. دقیقاً نمی‌توان گفت چه کسی این تصمیم‌ها را گرفت. ولی اگر بخواهیم روند دگرگونی سیاست را درک کنیم، باید بدانیم چه کسانی در تصمیم‌گیری‌های ویژه شرکت می‌کنند؛ و این نخستین گام در راه تحلیل هرگونه سیاست خارجی می‌باشد.

ترکیب‌های نهادین و فردی روند تصمیم‌گیری سیاست خارجی در چارچوب رویه‌های صوری و رسمی؛ و نیز رویه‌های غیر رسمی که از نظر سیاسی و متعارف پذیرفتنی هستند، با توجه به ماهیت نظام سیاسی، و فوری بودن یا نبودن تصمیم گرفته شده، فرق می‌کنند.

تصمیم‌گیری در مورد شرکت سفیر کشور در مهمانی شام اعضای سرشناس یک گروه مخالف در کشور محل مأموریت خود، احتمالاً از سوی خود سفیر در محل گرفته می‌شود.

امکان دارد که پیامد این تصمیم بر سیاست کشور متبوع سفیر مهم باشد، خواه به این دلیل که (درست یا نادرست) گرایش دولت متبوع سفیر را نسبت به گروه مخالف نشان می‌دهد، و یا به دلیل اینکه سفیر ضمن تماس با جبههٔ مخالف، درک بهتری از اوضاع پیدا می‌کند، و گزارش‌های خود را برای دولت تعدیل می‌کند؛ و این نیز پیامدهای مهمی را به بار می‌آورد. هرچه پیامدهای یک اقدام مهم تر جلوه کنند، احتمال کم‌تری وجود دارد که سفیر بخواهد یا به وی اجازه داده شود تا دربارهٔ موضوع شخصاً تصمیم بگیرد (البته گرچه پیامدهای تصمیم، همیشه به طور کامل از سوی سفیر یا دولت وی، پیش‌بینی پذیر نمی‌باشند). در زمینه تصمیم‌گیریِ دولت آمریکا در سال ۱۹۴۸ برای آغاز گفتگو دربارهٔ ایجاد یک اتحادیه زمان صلح، با افراد فراوانی در دستگاه دولت، سازمان‌های دولت و کنگره مشورت شد؛ و کلاً به همان اندازه که گمان شود یک مسأله اهمیت کمتری برخوردار است، احتمال زیادتری وجود دارد که از سوی یک فرد نسبتاً پایین دستگاه دولتی گرفته شود؛ ولی امکان دارد شمار بسیاری از تصمیم‌های کوچک در مجموع و رویهمرفته اثرهای اساسی و مهمی بر سیاست داشته باشند، چه از راه اثرگذاری بر جو اندیشه و عقیده‌ها وچه در نتیجه محدودیت‌هایی که احتمالاً بر تصمیم‌گیری‌های آینده بر جای می‌نهند. به این دلیل و دلیل‌های دیگر که در پایین به آنها اشاره خواهد شد نمی‌توان میان کسانی که در روند تصمیم‌گیری به صورت مشاور و رایزن عمل می‌کنند، با کسانی که خود تصمیم‌گیرنده هستند، فرق گذاشت: همگی این افراد در روند تصمیم‌گیری شرکت دارند، گرچه این شرکت در سطح‌های متفاوت و از راههای گوناگون صورت می‌پذیرد.

گمان می‌رود که شمار فراوانی از تصمیم‌ها از اهمیتی اندک برخوردارند و بنابراین از سوی افرادی معین در یک نظام سیاسی گرفته می‌شوند. ولی چگونگی ایجاد چنین تصمیم‌هایی زیر تأثیر ماهیت و ساختار نظام قرار دارد. هرچه یک نظام نامتمرکزتر باشد، روندهای نهادین برای اتخاذ سیاست‌ها بیشتر خواهند بود، و افراد، کم‌تر از پیامدهای شخصی تصمیم‌هایی که ممکن است بگیرند، ترس دارند، و در نتیجه احتمالاً شمار بیشتری از تصمیم‌ها از سوی افراد در سراسر نظام گرفته می‌شوند.

چگونگی نظام کشور بر روال استخدام نخبگان سیاسی و رسمی و نحوهٔ عملیات آنان در

تصمیم‌گیری، و در نتیجه بر روند تصمیم‌گیری اثر می‌گذارد. تا آنجا که بـه مـقام‌های کشـوری مربوط می‌شود، امکان دارد که از دیدگاه اجتماعی، همگون یا ناهمگون باشند؛ امکان دارد که افراد به کار گمارده شده، بسیار تحصیلکرده و از نـظر کـاری آمـوزش دیـده و دارای مـهارت و کارشناسی لازم باشند یا نباشند؛ امکان دارد که مقام‌های خود را از راه پارتی بازی، رشوه دادن، خدمت سیاسی یا رقابت آزاد به دست آورده باشند؛ ممکن است کسانی که برگزیده شده‌اند در مدت زمانی که رفتاری درست دارند بر سرکار باقی بمانند یا اینکه پس از اندک مدتی از کار برکنار شوند. در مورد بریتانیا معمولاً" از نظر سنتی مقام‌ها از میان بخش اجتماعی و محدود طبقه ویژه برگزیده می‌شوند، و گرچه سطح آموزش کشوری بالا رفته است، سهم کسانی که در دانشگاهها بجز آکسفورد یا کمبریج تحصیل کرده‌اند، همچنان بسیار اندک مانده است. این نظر همچنان پا برجا است که در روابط بین‌الملل علمی و عملی، آموزش ویژه پیش از استخدام لازم نـبوده و حتی دلخواه هم نمی‌باشد. ده‌ها سال است که گزینش از راه رقابت آزاد صورت پذیرفته است، گرچه دراین رقابت روال کار به سود کسانی است که آموزش‌های معینی دیـده و از پـیشینه‌ای اجتماعی ویژه‌ای برخوردارند؛ ولی همین که کسی برگزیده شد دیگر مقام او کاملاً" تأمین و ایمن می‌باشد. پیامدهای مساعد این شرایط، ایجاد صمیمیت در میان همکاران، و بالا بودن روحیهٔ کار گروهی، آزادی انتقاد، اظهار نظر، گزارش، و پیشنهاد ارزشـمند بـرای دگـرگونی سـیاست‌ها می‌باشد. پیامدهای کم‌تر مساعد آن عبارتند از محدودیت دامنه تماس‌های نمایندگان در خارج و اثر آن بر پهنه درک و فهم و در نتیجه بر مبادله اطلاعات، کاهش نسبی مهارت و کارشناسی در پهنه روابط بین‌المللی می‌شوند؛ روابطی که پیوسته رو به پیچیدگی بیشتر و فن‌آوری افزونتر می‌روند و در نتیجه کارکنان درمهارت‌های پیشین جهان در جازده وبا مهارت‌های تجربی دیگر کشورها همگامی پیدا نمی‌کنند. این موضوع باید در زمرهٔ اموری به شمار آید که مایه بسیاری از شکست‌های فاجعه‌آمیز بریتانیا در سیاست خارجی شده‌اند ـ در نتیجه کامیابی‌های انـدکی در کوتاه مدت و پیروزی‌های بسیار اندک‌تری در دراز مدت به دست آمده‌اند ـ و این روال از هفتاد سال پیش یعنی از پیش از جنگ جهانی نخست تا به امروز ادامه یافته است.

در ایالات متحده آمریکا به گونه‌ای سوای بریتانیا عمل مـی‌شود، پـهنهٔ اجـتماعی کـه

استخدام از آن صورت می‌گیرد، تا اندازه‌ای گسترده‌تر، و آموزش‌های رسمی افزون‌ترند. آشنایی با علوم اجتماعی معمولاً مورد نیاز می‌باشد؛ و در جایی که روند گزینش تا اندازه‌ای ناهمسان است، ایمنی مقام دولتی به دو دلیل کم‌تر است. نخست آنکه، بسیاری از مقام‌های بالای وزارت خارجه به هنگام تعویض ریاست جمهوری و دولت جای خود را به دیگران می‌دهند. دوم آنکه، همه اعضاء قوه اجرایی در اختیار بازرسی کنگره قرار دارند، و گهگاه (دورهٔ ژوزف مک کارتی Joseph MacCarthy در آغاز دههٔ ۱۹۵۰ نمونهٔ اخیر این موضوع می‌باشد) کمیتهٔ بازرسی کنگره به بازبینی و بازرسی رفتار و کردار مقام‌های دولت فدرال می‌پردازد. از اینرو مقام‌های آمریکایی به اندازهٔ همتایان بریتانیایی خود از اطمینان استخدامی برخوردار نبوده، به همین دلیل، اندیشه‌ها و داوری‌های آنان پوشیده باقی می‌ماند. همتایان انگلیسی آنها اخراج نمی‌شوند وفاداریشان به خاطر دگرگونی‌های سیاسی مورد پرسش قرار نمی‌گیرد. از اینرو آزادی‌ای که مقام‌های آمریکایی در نوشتن، گزارش کردن و پیشنهاد دارند، تا اندازه‌ای محدود می‌شود. این مسئله موضوع پاسخگو بودن و مسئولیت را در یک نظام مدعی دموکراسی پدید می‌آورد. در پایین، بار دیگر به این موضوع اشاره خواهد شد.

به این ترتیب استخدام رسمی و روش‌های استخدامی، بر کیفیت اطلاعات، داوری و پیشنهاد و گردش آرام کار ماشین اداری اثر می‌گذارد. هریک از اینهانیز به نوبه خود بر سیاست تأثیر دارند. ولی نقشی هم که به وسیله اداره‌های گوناگون در شکل‌دهی به تصمیم‌های عمده ایفاء می‌شود، با توجه به زمینه‌های مختلف سیاسی، متفاوت می‌باشد. هرچه بخش سیاسی دولت ایمن‌تر باشد، دوره تصدی مقام‌های مزبور بیشتر خواهد شد، و مقام‌ها به همان اندازه کمتر پاسخگو خواهند بود، کم‌تر احتمال می‌رود که نفوذی قطعی بر تصمیم‌های عمدهٔ اتخاذ شده، داشته باشند. بنابراین، در آمریکا، یعنی جایی که رییس جمهور را نمی‌توان بر کنار کرد (جز احتمالاً هنگامی که متهم شود) و مشاوران و همکاران اصلی رییس جمهور از سوی خود وی برگزیده شده و به او وابستگی دارند، نفوذ و اختیارات مقام‌های دولتی تا آنجایی است که رییس‌جمهور معین کرده باشد. از سویی دیگر در جمهوری‌های سوم و چهارم فرانسه، که غالباً دولت‌ها در کوتاه‌مدت عوض می‌شدند، ادامهٔ سیاست بیشتر در دست وزارت خارجه فرانسه

بود، و به همین دلیل هم نفوذ و اختیار مقام‌های اداری بیشتر بود. در بریتانیا اختیار اثربخشی هر اداره از دیدگاه امنیت سیاسی دولت بستگی به اندازه نفوذ وزیر خارجه در کابینهٔ دولت دارد (بنابراین، در سال‌های ۳۱-۱۹۲۹ که دولت کارگری متزلزل بود، نفوذ و اختیار وزیر خارجه آرتور هندرسون Arthur Henderson و نیز نفوذ و اختیار وزارت خارجه بسیار بود و نیرومند جلوه می‌کرد، ولی در دوره نخست‌وزیری نویل چمبرلن میان سال‌های ۱۹۳۷ و ۱۹۴۰ که نخست‌وزیر کاملا" بر حزب و پارلمان کنترل داشت، نفوذ وزارت خارجه ضعیف بود). در شوروی پذیرش پیشنهادهای مقام‌های اتحادیه [کشورهای پانزده‌گانه شوروی] به خواست دستگاه رهبری که در برابر هیچکس جز خودش مسئول نیست ـ بستگی داشت، و از اینرو سیاست دستگاه رهبری توانست با آسانی بیشتری، رفتاری ناهنجار را در پیش گیرد.

در سطح سیاسی، روش‌های استخدام نیز بر فرمولبندی سیاسی اثر می‌گذارند. تناقضی میان دستگاه تصمیم‌گیری بریتانیا شامل افراد حزبی، پارلمان، و کارآموزان و پادوهای حزبی از یکسو، با رییس قوه اجرایی آمریکا [رییس جمهور] (که گاه از خود کنگره به کاخ سفید راه یافته و گاه از کاخ فرمانداری یکی از ایالت‌ها)، از سوی دیگر، وجود دارد. ولی به هر روی هردوی این پست‌ها به ندرت تجربه لازم در اداره امور [کشور] و به ویژه تصمیم‌گیری سیاست خارجی در سطح فدرال را به دست می‌دهند. رییس جمهور جدید، پس از انتخاب شدن، همکاران و دستیارانی را به گرد خود جمع می‌کند که این دستیاران با در نظر گرفتن خدماتشان در حزب پیروز، با توجه به وابستگی ایالتی ومنطقه‌ای و ایجاد تعادل مذهبی و قومی و نژادی برگزیده می‌شوند؛ و در هر حال داشتن تجربه در ادارهٔ دولت فدرال شرط این گزینش‌ها نیست. روش انگلستان به مراتب بهتر است. مهارت حزبی و پارلمانی، الزاماً همراه با مهارت اداری یا خِرَد و داوری درست نسبت به سیاست خارجی نمی‌باشد. ملاحظات حزبی در مورد بریتانیا نیز نادیده انگاشته نشده و از اینرو نظر نخست‌وزیر عملا" به اعضای حزب خود وی که به یکی از دو مجلس راه یافته اند، محدود می‌شود. چنانچه کاردانی این اعضاء پایین باشد، کیفیت و کاردانی دولت نیز احتمالا" پایین خواهد بود. شاید در مورد شوروی که الگوی آن به بریتانیا نزدیک تر بود، همگی نقش‌های اصلی تصمیم‌گیری به اعضای حزب کمونیست واگذار شدند؛ و کلا"

عضویت در حزب کمونیست تنها راه دستیابی به مقام‌های مهم و قدرت بود، و احتمالاً حزب مزبور توان بیشتری نسبت به بریتانیا برای جذب استعدادها به درون خود داشت. زیرا در بریتانیا دستیابی به مقام‌های غیرسیاسی می‌تواند از خارج از دو حزب اصلی صورت پذیرد. به نظر می‌رسد که بریتانیا در دوره پس از ۱۹۵۰، همچنانکه در دوره پس از ۱۹۳۰ دیده شد، سرخوردگی انتظار مردم نسبت به سیاستمداران و فعالیت‌های سیاسی، به گونه‌ای نامساعد براستخدام برگزیدگان سیاسی و میزان نامناسب بودن آنها، اثر گذاشت.

از اینرو در سیاست خارجی اجرای مسئولیت همراه با کنترل دمکراتیک بسیار دشوار است. اینکه یک مدیر اجرایی مسئولیت داشته باشد یا نه، و مسئول بودن خود را باور کند، یا بر این گمان باشد که باید احساس مسئولیت کند، بر چگونگی رفتار وی اثر خواهد داشت. در آمریکا کلاً عقیده بر آن است که همگان بایستی بدانند که چه می‌گذرد؛ و قانون اساسی چنان تنظیم شده که رییس جمهور و کنگره پیوسته برای جلب پشتیبانی افکار و نظر همگانی در رقابت متقابل می‌باشند. بنابراین، مرتباً بحث‌هایی در زمینه سیاست خارجی به گونه‌ای آشکار و آشکارتر از هرکشور دیگری، صورت می‌گیرد. و این خود دشوارهایی به بار می‌آورد. بیشتر امور روابط بین‌الملل بایستی تا رسیدن به راه‌حل، محرمانه بمانند، زیرا چنانچه موضع یکی از گفتگوگران پیش از موعد آشکار شود، می‌تواند شدیداً به نتیجه گفتگوها آسیب زند؛ و یا اینکه اگر طرف‌های مذاکره اعتماد به این نداشته باشند که گفته‌ها و منظورهای آنها نهان خواهد ماند، به کلی از گفتگو چشم بپوشند یا دیگران در آینده قضاوت نادرستی نسبت به کشور مزبور به عمل آورند. بنابراین، ناآگاه گذاشتن افکار عمومی به این دلیل نیست که کسی علاقه یا درکی نسبت به چگونگی امور ندارد بلکه نیازهای محرمانه ماندن ایجاب می‌کند که همگان در جریان رویدادهای پشت پرده قرار نگیرند. افزوده براین، بیشتر امور خارجی در زمینه‌های گوناگون نوعاً دور دست به شمار می‌آیند ـ دور دست از نظر جغرافیایی، زیرا غالباً موضوع‌های مربوطه درباره آن سوی جهان بوده؛ یا از دیدگاه روانی بیش از اندازه پیچیده‌اند و به همین دلیل درک آنها دشوار می‌باشد، زیرا مربوط به سرزمین‌های بیگانه و فرهنگ‌های ناشناخته اند؛ از نظر زمانی هم دور از دسترس هستند زیرا غالباً سیاست مربوطه در درازمدت جای گرفته و درنتیجه تصور یا پیش‌بینی

پایان آن دشوار است. مردم هرچه کم‌تر احساس تأثیرپذیری داشته باشند، کم‌تر پاسخ مثبت می‌دهند، و کم‌تر مایلند که درباره ایشان فداکاری کنند. بنا به این دلیل‌ها و به همان نسبت که ارزش‌های جامعه ایجاب کند که اقدام دولت بر پایه خواست مردمان باشد و دولت در رفتار و کردار خود در برابر همگان مسئول و پاسخگو شناخته شود، سیاست خارجی آن بیشتر تحت تأثیر [این عامل‌ها] قرار خواهد گرفت. کنفرانس‌های سران نمونه ویژه‌ای را عرضه می‌کنند: در چنین کنفرانس‌هایی یک تصمیم‌گیرنده غیر مسئول از مزیتی درونی برخوردار است، به همانگونه که در فصل پیش به آن اشاره شد؛[1] زیرا چنانچه کنفرانس به نتیجه‌ای نرسد، هیچکس نمی‌تواند چیزی به وی بگوید؛ ولی تصمیم‌گیرنده‌ای که در رأس یک حزب قرار دارد یا ملت از وی انتظار پیشرفت در گفتگوها را دارد، نمی‌تواند دست خالی برگردد؛ چون این موضوع کلاً به سود موقعیت سیاسی وی و حزب او نخواهد بود. بنابراین وی خود را زیر فشار می‌یابد که برای حصول پیشرفت در گفتگوها امتیازهایی بدهد. از اینرو دشواری کلی دمکراسی در حساب پس‌دهی و مسئولیت نخبگان حاکم در برابر توده‌های کم آگاه، احساساتی و کوته‌بین خلاصه می‌شود، و بنابراین زمینه سیاست خارجی بسیار حساس است، و غالباً پیامدهای اشتباه، بسیار جدی هستند.

با این همه نباید چنین برداشت کرد که تصمیم‌گیری سیاست خارجی در نظام‌هایی که تصمیم‌گیرندگانش پاسخگو و مسئول نمی‌باشند همیشه کارآمدتر است. تصمیم‌گیرندگان چنین نظام‌هایی که احتمالاً غیر مسئول هستند، آدم‌هایی دمدمی مزاج یا بی‌ثبات هستند، و امکان دارد که روش کارشان نیز خالی از ثبات و استواری باشد. در دهۀ ۱۹۳۰ دور و بر هیتلر را اطرافیان و نزدیکان و دست‌نشاندگان گوناگونی فراگرفته بودند، و وی موضع خود را نسبتاً از راه جذبه‌ای که در میان همگان داشت، و نیز شخصیت پیش‌بینی ناپذیر و هراس آور خود حفظ کرده بود، و همچنین تا اندازه‌ای هم کار خود را از راه ایجاد رقابت و به جان هم انداختن دست نشاندگان و اطرافیان خود به پیش می‌برد. افراد و گروههای پیشروی که در این زمان نقش‌هایی در

۱ـ نگاه کنید به صفحه‌های آغازین فصل شش.

تصمیم‌گیری سیاست خارجی بازی کردند، عبارت بودند از: فن نیورات (von Neurath) و وزارت خارجه، گورینگ (Goering) فرمانده نیروی هوایی و رییس برنامه‌ریزی اقتصادی، فرمانده ارتش، سازمان‌های برونمرزی مسئول و رابط بسیج آلمانی‌های خارج از کشور، ریبن تروپ و دفتر ویژه او که اجازه داشت تلگرام‌های وزارت خارجه را ببیند، روزنبرگ (Rosenberg) نظریه پرداز حزب که او را کارشناس امور خاور [اروپا] و روسیه به شمار می‌آورند و هس (Hess)، معاون هیتلر و مسئول امور حزب. سیاستی که در رابطه با چنین وضعی پدید آمد بیشتر از این عاملها اثر می‌گرفتند: عاملان دست اندرکار در دستگاههای اطلاعاتی، چگونگی روابط میان آنها، و هماهنگی ایشان با هیتلر و پشتیبانی هیتلر از اقدام‌هایی که ناشی از درک آنی وی بود. بنابراین درباره جنگ داخلی اسپانیا در سال‌های ۳۷-۱۹۳۶ گورینگ خواهان مداخلهٔ آلمان در اسپانیا به منظور کنترل مواد کانی اسپانیا و استفاده از آنها در برنامه‌ریزی اقتصادی خود بود. ضمن اینکه مایل بود به گروههای خلبانان بمب‌افکن‌های خود آموزش عملی نبرد دهد؛ سازمان‌های برونمرزی امیدوار بودند که از راه دخالت پیروزمندانه به افزایش نفوذ و اعتبار خود پردازند؛ وزارت خارجه و ارتش مخالف دخالت بودند، زیرا از این بیم داشتند که مایه واکنش فرانسه و احتمالاً بریتانیا و شوروی شود، و برد چندانی در برابر خطرهای بزرگ آن نمی‌دیدند؛ ریبن تروپ و حزب [نازی] از این اختلاف‌ها بهره‌برداری کردند تا فن نیورات و وزارت خارجه را بیشتر کنار زنند، و توانستند یک مقام حزبی را به سفارت منصوب سازند. برآیند این رقابت‌ها، سیاست دخالت احتیاط‌آمیز بود، تا در صورت مشاهدهٔ خطر جدی و ایجاد کشمکش با فرانسه و بریتانیا، به دخالت پایان بخشیده شود. دخالتی که عقب‌نشینی را به دنبال می‌آورد، در سراسر جهان برای آلمان ناگوار می‌افتاد ـ زیرا مایه ایجاد اسپانیای دشمن، تقویت بریتانیا و فرانسه، و تلخکامی و انزجار موسولینی می‌شد. البته چنین وضعی رخ نداد، علتش هم مهارت و شهامت هیتلر (که در دیگر زمینه‌ها مانند مسئله سرزمین راین Rhineland در سال ۱۹۳۶) نبود، بلکه داوری اشتباه آمیز فرانسه و بریتانیا موجب شکست جمهوری خواهان اسپانیا شد.

موضوع مزبور نمونه‌ای ساده از آنچه الگوی سیاست دیوانسالاری روند تصمیم‌گیری در

سیاست خارجی[1] گفته می‌شود، می‌باشد. این امر با فرض‌های روزانه درباره چگونگی تصمیم‌گیری سیاست کاملاً تناقض دارد. اگر پرسیده شود که چرا یک دولت یک تصمیم ویژه گرفت، بیشتر افراد پاسخ خواهند داد، زیراکه خودشان چنین می‌خواسته‌اند و بنابراین دولت به خواست ایشان پاسخ داده است، و گمان می‌کنند که این بهترین راه برای انجام آن بوده است. این هنجاربندی سستی از الگوی بازیگر منطقی (به گفتهٔ الیسون) می‌باشد. این الگو توضیح می‌دهد که سیاست خارجی پدید می‌آید از: نخست، تعیین هدف‌ها، دوم، شناسایی همه روندهای ممکن اقدام که احتمالاً برای دستیابی به هدف به کار می‌روند، سوم، تحلیل پیامدهای احتمالی هر روند از اقدام برای دستیابی به هدف، و چهارم گزینش روندی که بهترین احتمال پیشرفت به سوی هدف مورد نظر را فراهم آورد. امکان دارد ناظر اقدام از راه بررسی وارونهٔ روند به نتیجه‌گیری منظور یاهدف پشت پرده بپردازد.[2] موضوع اخیر روندی زیان آور است، زیرا آنچه راکه در عمل رخ می‌دهد، تنها پیوند محدودی با الگوی بازیگر منطقی دارد. در الگوی مزبور چنین فرض می‌شود که وضع کاملاً درک شده است، و همه روندهای اقدامِ ممکن، شناخته شده و یا به وسیله تصمیم‌گیرندگان درخور تصور می‌باشند، پیامدهای همه روندهای اقدام را می‌توان دقیقاً ارزیابی کرد، و هدف کاملاً روشن و شناخته شده است. بگذارید این فرض‌ها را یکایک مورد بررسی قرار دهیم.

درک وضعیت بستگی به چگونگی دریافت اطلاعات مربوط به آن دارد. اعضای دولت که می‌خواهند در مورد کارهای خود تصمیم بگیرند دسترسی مستقیمی به اطلاعاتی که می‌باید برآن اتکا کنند، ندارند. و اطلاعات مزبور را از منابع گوناگون به دست می‌آورند، و کمیت و

۱ـ نگاه کنید به: G. T. Allison, ***Essence of Decision*** (Little, Brown, 1971)

این کتاب به تفصیل الگوها را مورد بررسی قرار داده و با توجه به متن، همه آنها را در راه تحلیل تصمیم‌گیری آمریکا در برابر بحران موشکی کوبا در سال ۱۹۶۲ به کار می‌برد.

۲ـ بنابراین یک عضو وزارت خارجه و جامعهٔ مشترک المنافع بریتانیا با نام مستعمارگراند هوگو (Grand Hugo) می‌نویسد:... حقیقت [مقصودها و منظورها] می‌توانند بیشتر از اوضاع پایانی نتیجه‌بخش شود. امکان دارد که [اقدام‌ها] هدف مورد نظر را ایجاد کنند.

G. Hugo, ***Appearance and Reality in International Relations*** (Chatto and Windus, 1970), p.55.

کیفیت چنین اطلاعاتی متفاوت هستند. اطلاعات از سوی، سفیران، نمایندگان دیپلماتیک، مقام‌های کنسولی، نظامی، وابسته‌های بازرگانی و فرهنگی خودی، و نیز از سوی سفیران و نمایندگان دیگر کشورها، از دیگر سازمان‌ها و ارگان‌های خود دولت، و از مطبوعات، رادیو، تلویزیون و منابع خصوصی می‌آیند. البته منبع اصلی همان منبع نخست می‌باشد. ولی کیفیت وکمیت اطلاعات به دست‌آمده به وسیلهٔ نمایندگان دیپلماتیک نیز به گونه‌ای گسترده متفاوت می‌باشند، و پیش از هر چیز تحت تأثیر و توان و برد نمایندگی دیپلماتیک قرار دارند. بسیاری از کشورهای کوچک تر تازه به استقلال رسیده جهان، به دلیل نداشتن افرادکارآزموده و منابع مالی کافی نمی‌توانند بیش از چند سفارتخانه دائر کنند، و از اینرو ناگزیرند که بر اطلاعات دریافتی از نمایندگی‌های کشورهای دیگر اتکاء کنندو همانگونه که پیشتر گفته شد، یکی از کارهای عمده جامعهٔ مشترک المنافع بریتانیا، گردش اطلاعات در میان کشورهای عضو که نمایندگی دیپلماتیک اندکی دارند، می‌باشد، و یکی از جنبه‌های مهم سازمان ملل متحد (به ویژه برای قدرت‌های کوچکتر) فرصت و موقعیتی است که برای تماس‌های دیپلماتیک پدید می‌آورد، و تماس‌ها در این سازمان تقریباً دو به دو میان تمامی کشورهای جهان به عمل می‌آیند.

دوم آنکه کیفیت و کمیت اطلاعات به دست آمده از نمایندگان سیاسی نیز متفاوت می‌باشند؛ تمایل، آموزش دریافتی و منش و شخصیت دیپلمات همگی بر چگونگی اطلاع داده شده اثر می‌گذارند. جافه (Joffe) بلشویک در برلین در سال ۱۹۱۸ به همان اندازه که با دولت تماس گرفت با اسپارتاکیست‌ها هم تماس گرفت، و از اینرو درک وی از وضع در آلمان تحت تأثیر این امورواقع شد. نویل هندرسون سفیر بریتانیا نیز در سال ۱۹۳۷ در برلین براحتی زندگی می‌کرد، انگارکه درکشور خود به سر می‌برد؛ وکلا" به شکار، تیراندازی و ماهیگیری با مالکان، یونکرها، خرده اشراف‌ها، ر افسران ارتش ـ یعنی نمایندگان آلمان قدیم که به گرمی از دستیافت‌های هیتلر استقبال می‌کردند ـ پرداخت. اینگونه افراد (و نیز هندرسون) می‌کوشیدندکه درباره منش و روش‌ها و جاه‌طلبی‌های راستین هیتلر چشم فرو ببندند. فرانسوا پونسه (Francois-Poncet) سفیر فرهیخته و خوش پوش فرانسه به اندازه کنت اتولیکو (Count Attolico) ایتالیایی یا داویگنون (Davignon) بلژیکی بر او تأثیر و نفوذ نداشت واطلاعاتی که

ایندو تن در اختیارش می‌گذاشتند، برداشتی نادرست در وی پدید آورده بود.

سوم آنکه، اطلاعاتی که یک نماینده به دست می‌آورد بسیار تحت تأثیر روابط میان دولت وی با دولت محل مأموریت او و نیز احساس و پذیرش شخصی وی قرار می‌گیرد. دوستی نزدیک میان پرزیدنت کندی و دیوید اورمسبی ـ گور (David Ormsby- Gore) سفیر انگلیس (که بعدها لرد هارلچ Lord Harlech نامیده شد) نه تنها مایه گسترش کامل داد و ستد اطلاعات میان واشنگتن و لندن شد، بلکه بریتانیا توانست از این راه بهره‌ای به مراتب افزونتر از حد معمول در سیاست آمریکا به دست آورد. برعکس تنفر شدید ویلیام ای داد (William E. Dodd) سفیر آمریکا در برلین از نازی‌ها سبب شده بود که حتی از دست دادن با آنها خودداری ورزد و در نتیجه دانستنی‌های مستقیم خود را از چگونگی وضع جاری آلمان محدود ساخته، و از اینروی دولت آمریکا راکم‌تر از حد معمول در جریان امور آلمان نگهداشت.

اطلاعات از همه جا به سفارتخانه سرازیر می‌شوند. نمی‌توان و نباید همه آنها را به پایتخت کشور خود مخابره کرد، زیرا این کار سبب می‌شود که کانال‌های ارتباطی بند آمده و فرستادن همزمان چنین مخابرات سنگینی از سوی همه سفارتخانه‌های قابل جذب برای اداره‌های دولتی نمی‌باشند. بنابراین درباره مخابره گزارش‌ها، گزینش صورت می‌گیرد. در روند گزینش امکان دارد که برخی از بخش‌های حیاتی اطلاعات حذف شوند. احتمال چنین کاری بستگی به آن دارد که خود سفیر تا چه اندازه نسبت به موضع آگاهی یافته است (و این به نوبه خود تحت تأثیر درجه اعتماد دولت به وی می‌باشد). و به این ترتیب گزینش صورت می‌گیرد. سفیری که در اثر دستورهای دریافتی یا داوری خودش به این‌نتیجه رسد که مهم ترین هدف، توسعه روابط بازرگانی میان کشور خود و کشور محل مأموریت می‌باشد، توجه خود را به انتخاب اطلاعات معینی از این گونه مبذول می‌دارد، در جایی که سفیری که مقصودش جلوگیری از آغاز جنگ است (مانند هندرسون در برلین) هشیارانه یا ناآگاهانه اطلاعاتی را که برآورنده چنین منظوری هستند، مهم به شمار می‌آورد.

باید گفت مهم ترین موضوع برای گزینش و مخابره اطلاعات، همانا توان درک نماینده نسبت به آنچه راکه شنیده یا دیده است، می‌باشد. یک سفیر در مسکو که هیچگونه آگاهی نسبت

به مارکسیسم ـ لنینیسم نداشت، احتمال بیشتر می‌رفت که گهگاه دچار برداشت یا درک نادرست شود، تا سفیری که آگاهی لازم از آن را داشت. همچنین یک سفیر شوروی که الگوی اندیشه و برداشت وی به وسیله مارکسیسم ـ لنینیسم تعیین می‌شد، تنها می‌توانست هر چیزی را از دریچه این فلسفه ببیند. البته باید گفت که همه نمایندگان دیپلماتیک به گونه‌ای محدود شده‌اند، و درک آنها از راه فرهنگی که در آن پرورش یافته‌اند، محدود می‌شود، و این مهم‌ترین مشکل اطلاعاتی در زمینه روابط خارجی است، ولی اثر چنین ترتیب‌یافتگی و محدودیتی احتمالاً در یک جامعهٔ آزاد که هنجارهای فرهنگی آن اجازه می‌دهند و یا تشویق می‌کنند که هر کس فرض‌های بنیادین را به پرسش بگیرد کم‌تر است. در زمینه هنجارهای فرهنگی‌ای [همانند شوروی] که الگوی اندیشه و برداشت معینی را تحمیل می‌کرد که احتمالاً تنها افراد بسیار هوشمند و با استعداد می‌توانستند از چنین الگویی پا فراتر نهند، شاید تأکید براینکه شوروی هرگز از جریان اطلاعات خوب درباره جهان خارج برخوردار نبوده، خالی از حقیقت نباشد. در آغاز روی کارآمدن این نظام، نمایندگی‌های دیپلماتیک آن محدود بودند و آن نمایندگان معدودی هم که در پاره‌ای از کشورها مأموریت داشتند بیش از آنکه نمایندهٔ سیاسی دولت خود باشند رابط حزب و سازمان‌های انقلابی و کمونیستی محل ماموریت بودند و از همین رو از مأموریتی که مربوط به وظیفه سفیران و نمایندگان سیاسی است به دور مانده بودند. چند سال بعد هم سفارتخانه‌های شوروی در کشورهای خارج گهگاه به عنوان جایی برای دورکردن رهبران مخالف از مسکو به‌کار رفتند؛ و به این ترتیب کولونتای Kollontai به استکهلم، راکوفسکی Rakovsky به پاریس و لندن فرستاده شدند. به کامنف Kamenev نیز پیشنهاد شد که به توکیو برود ولی وی آن پیشنهاد را نپذیرفت، مولوتف Molotov نیز به اولان باتور Ulan Bator [پایتخت مغولستان] فرستاده شد؛ و در دوره‌های اخیر اصل برآن است که سفیران شوروی باید با دقت انتخاب شوند، کاملاً آموزش داده شوند، تا در خط ویژه فکری قرار گیرند، تا از خط حزب گام به بیرون نگذاشته، یا در تماس‌های خود با نمایندگان سرمایه‌داری آلوده نشوند. در چارچوب قرار دادن ایدئولوژیکی دیپلمات‌ها سهم مهمی در اشتباه‌های بزرگ داشته‌اند مانند: حملهٔ توخاچفسکی (Tukhachevsky) به لهستان در سال ۱۹۲۰؛ خودداری بلوک شرق از شرکت در طرح مارشال در

۱۹۴۷ (زیرا احتمال فراوان می‌رفت که چنین شرکتی سبب شود که کنگره از اختصاص بودجه لازم برای این کار خودداری ورزد)، یا تجاوز به چکسلواکی در ۱۹۶۸ و پدیداری مقاومت و دشمنی چک‌ها که مطمئناً انتظار آن نمی‌رفت.

عقیده‌های شخصی یا چگونگی برگزاری امور توسط سفیر در برابر آموزش و جهت‌یابی فرهنگی وی، ممکن است مایهٔ کجروی در انتخاب اطلاعات شود. البته احتمال کم‌تری وجود دارد که اطلاعات ویژه‌ای را برگزیده و مخابره کند، تا طرح‌های شخص خود را به پیش راند. این روش هنگامی که سفیران کشورهای دیگر اطلاعاتی را ارائه می‌دهند، عادی می‌باشد؛ و هرگز بدون منظور صورت نمی‌گیرد. شاید منظور نسبتاً بی زیان بوده و هدف ایجاد حسن نیت باشد؛ ممکن است به منظور ایجاد پیامدهایی دلخواه به وسیلهٔ یک دوست یا متحد عرضه شود؛ امکان دارد دقیق یا غیردقیق باشد؛ و در هردو مورد ممکن است که به عنوان دقیق یا غیردقیق پذیرفته شود. اطلاعاتی راکه ویلسون نخست وزیر [انگلیس] در فوریهٔ ۱۹۶۹ درباره گفتگوهای میان پرزیدنت دوگل و کریستفر سوامز (Christopher Soames) به کودت کیزینگر صدر اعظم آلمان داد، آشکارا به این منظور صورت گرفت که نه تنها بر گفتگوهای احتمالی آینده چنگ اندازد، بلکه گرایش کیزینگر را نسبت به بریتانیا و بی‌علاقگی وی را در مورد فرانسه افزایش دهد. طی دو رشته گفتگوی آشکار شوروی با بریتانیا و فرانسه و گفتگوی محرمانه با نازی‌ها در سال ۱۹۳۹ همه طرف‌های دست اندرکار، جز آلمان و شوروی، از دیپلمات‌های بزرگ و کوچک کشورهای دیگر برای رد و بدل کردن پیشنهادها و منظورهای خود بهره گرفتند. و از اینرو بر روند گفتگوها نفوذ کردند هنگامی که سر استافورد کریپس (Sir Stafford Cripps) سفیر بریتانیا در مسکو بود، طبق دستور رسیده از لندن، اطلاعاتی را درباره حمله نزدیک هیتلر به شوروی در ژوئن ۱۹۴۱، در اختیار استالین گذاشت، ولی استالین این اطلاعات را بی پایه انگاشت، یا دست کم چنان عمل کرد که هیچگونه بهانه‌ای به دست هیتلر برای آغاز چنین حمله‌ای ندهد، که این امر شامل عدم تدارک برای رویارویی با آن حمله نیز می‌شد.

امکان دارد که گهگاه اطلاعات از وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دیگر دولت نیز داده شود تا پیامدهای مورد نظر پدید آیند؛ زیرا وزیران برنامه‌های رقابت‌آمیز و برداشت‌های متفاوتی از

نیازمندی‌های منافع ملی دارند. درجه‌ای که گردش اطلاعات در دستگاه دولت به‌کار می‌افتد، زیر تأثیر انگیزه‌هایی مانند اینها صورت می‌گیرد و با توجه به چگونگی نظام کشور اثر بخشی‌ها نیز متفاوت هستند. گردش اطلاعات از راه بررسی‌های معمولی و روشمندانهٔ رسانه‌های همگانی، نمایندگان دیپلماتیک در خارج و وزیر خارجه در داخل کشور، تکمیل می‌شود؛ زیرا غالباً روزنامه‌نگاران نه تنها رنگ و بویی به گزارش‌ها می‌دهند بلکه در صدد برمی‌آیند که رخدادهایی را گزارش دهند که مقام‌های رسمی مشتاق کشف آنها بوده و احتمالاً برای شکل گیری سیاست مهم می‌باشند. در ماههای آغازین سال ۱۹۶۹ آشکار شد که دولت بریتانیا به خوبی دربارهٔ حمله هوایی جمهوری فدارال نیجریه بر بیافرا (Biaira) آگاهی نیافته بود، و گزارش‌های روزنامه‌نگاران اطلاعات بیشتری را نسبت به آنچه را که نمایندگی دیپلماتیک انگلیس در لاگوس به لندن فرستاده بود، به وایتهال (Whitehall)[۱] می‌داد. مطمئناً این گزارش‌ها مایه ناراحتی اعضای پارلمان (از همهٔ حزب‌های آن کشور) شد، و نقش مهمی در مشکلات کابینه در زمینه پشتیبانی از دولت فدرال [نیجریه] داشت.

گردآوری اطلاعات و انجام تصمیم‌گیری سطح پایین بر پایهٔ آنها، و گزینش اطلاعات مربوطه بنا به معیارهای گوناگون و گزارش کردن آنها، تنها نخستین مرحله کار می‌باشد. اطلاعات می‌بایستی رد و بدل شوند. همه روابط اجتماعی بستگی به ارتباطات دارند، زیرا بخش بزرگی از یادگیری و انگیزه رفتاری از این راه صورت می‌پذیرد. ولی ایجاد برداشت‌های یک فرد در مغز فرد دیگری به ندرت می‌تواند کاملاً درست یا دقیق باشد. هنگامی که چیزی در رسانه ارتباطی نوشته یا گفته می‌شود، احتمالاً برخی از عامل‌های سوء برداشت پدید می‌آیند، زیرا زبان ابزاری دقیق نیست. افزوده براین، حافظه‌ها، انتظارها و نظام ارزش‌های هر کسی که اطلاعات در اختیارش قرار می‌گیرد، آمادگی آن را دارد که اطلاعات دریافتی را به عنوان معتبر یا نامعتبر، پذیرفته یا رد کند؛ و این آمادگی بر درجهٔ اعتماد اطلاعات دهنده در زمان کنونی و آینده اثر می‌گذارد. درجهٔ روشن اندیشی، آشکارا از فردی به فرد دیگر فرق می‌کند، ولی هیچکس

۱ـ مقر نخست‌وزیری بریتانیا در لندن ـ م.

نمی‌تواند کاملاً روشن اندیش باشد.

بنابراین همیشه امکان بروز سوء تفاهم در روابط انسانی امکان پذیر است، ولی ممکن است بیشتر آنها بی‌اهمیت باشند. در روابط بین‌الملل احتمال سوء تفاهم بسیار است. نخست ترجمه از زبان به زبان دیگر مطرح است، و این موضوع ممکن است که به مقدار فراوانی احتمال سوء تفاهم را، حتی میان دو فرد دو زبانه، افزایش دهد. دوم آنکه، بیشتر اطلاعات در روابط بین‌الملل مربوط می‌شوند به مسئله‌هایی بسیار پیچیده و فنی در اقتصاد یا امور دفاعی یا دانش و علوم؛ و ارتباط کارشناس [در زمینهٔ مورد نظر] با کسانی که از کارشناسی کم‌تری برخوردارند، زمینه سوء تفاهم افزونتری را پدید می‌آورد. سوم آنکه، سوء تفاهم میان کسانی که در جو فرهنگی یگانه‌ای پرورش یافته‌اند، کم‌تر احتمال دارد.(۱) این روال برداشت تنهابه واژه‌ای انتزاعی مانند دمکراسی مربوط نمی‌شود (که آشکارا تصورهای کاملاً گوناگونی را پدید آورده، و مایه واکنش‌های گوناگونی مانند مساعد، نامساعد یا بی‌تفاوت برای یک آمریکایی، یک شهروند آفریقای جنوبی یا یک چینی می‌شود)، ولی کاملاً محسوس است که به روشنی چارچوب‌های ارتباطی متفاوتی در برخی از واژه‌ها برای افراد گوناگون وجود دارند، مانند برف برای یک شهروند روسی، یا آب، برای یک عرب بادیه‌نشین، یا گوشت گاو، برای هندو، که تنها با دشواری فراوان برای دیگر مردمان از فرهنگ‌های دیگر در خور درک می‌باشند. بیشتر دادوستدهای بین‌المللی کلاً میان مردمانی با فرهنگ‌های متفاوت صورت می‌پذیرند، و از اینرو ارتباط و گفتگو میان نمایندهٔ یک کشور با نماینده کشور دیگر، همیشه کم‌تر از ارتباط وی با افراد خودی مؤثر است. سرانجام، به هنگامی که موضوع ارتباط نامحسوس یا انتزاعی باشد ـ مانند، آرمان‌ها، منظورها، مقصودها، و انگیزه‌ها ـ احتمال سوء تفاهم افزایش می‌یابد. الزاماً هیچیک از اینها برای منبع اطلاعات روشن نمی‌باشد، و بنابراین احتمال سوء تفاهم از سوی دریافت کننده، فراوان است. باید دانست که بسیاری از تصمیم‌ها در روابط بین‌الملل بر پایه باورهای مربوط به

۱ـ من بار دیگر اشاره می‌کنم به پیشنهاد کارل دویچ مبنی بر محدودیت‌های سازمان‌های سیاسی یا اجتماعی که می‌توان آن‌ها را از راه تفاوت ارتباطی توصیف کرد: در میان اعضا یا بخشی از سازمان می‌بایستی ارتباطی سریع‌تر و مؤثرتر نسبت افراد خارج از آن سازمان وجود داشته باشد. (نگاه کنید به فصل سوم).

آرمان‌ها یا مقصودها یا انگیزه‌های تصمیم‌گیرندگان کشورها دیگر قرار دارند.

امکان دارد سوء برداشت‌های گوناگون، به آمادگی برای آنچه که ناهماوایی شناختین گفته شده، منجر شود. مردم درباره شرایط وجودی خود باورهایی دارند، ارزش‌هایی را گرامی می‌دارند، و خواست‌هایی را برای برآوردن نیازهای خود دنبال می‌کنند، انتظارها و آرزوهای معینی را دربارهٔ اطلاعات مربوط به پیرامون [زندگی] خود در سر می‌پرورانند. و اطلاعاتی که مغایر با چنین انتظارها یا آرزوهایی باشند مایهٔ ایجاد ناهماوایی شناختین می‌شوند، که احتمالاً به رد اطلاعات مزبور از راه پاسخ‌های نابخردانه، یا بازنگری در انتظارها و آرزوها می‌انجامد. مردی که گمان می‌کند که ازدواجی شادی آفرین دارد، و همسر و خانواده خود را دوست می‌دارد، چنانچه به وی بگویند که زنش با مرد دیگری رابطه دارد، ممکن است آن را باور نکرده، یا ضربه‌ای محکم بر بینی گوینده خبر وارد آورد، یا نسبت به همسر خود بدگمان شده و روش خصمانه‌ای در برابر وی بگیرد، و یا اینکه وضع جدید خود را به دقت مورد بررسی قرار دهد، یا احتمالاً موضوع را با همسر خود در میان گذارد. اینکه وی کدامیک از این راه‌ها را برخواهد گزید، بستگی به عامل‌های بسیار و گوناگونی دارد، که از آن جمله‌اند: چگونگی ساختار روانی و درجهٔ تعهدی که در خود احساس می‌کند، یا شادی و رفاه وی به آن بستگی دارد؛ و انتظارها و ارزش‌هایی که با اطلاعات مزبور در مغایرت هستند. تصمیم‌گیرندگان در سیاست خارجی نیز احتمالاً به هنگام دریافت اطلاعاتی که ناهماوایی شناختین پدید می‌آورد، واکنشی بر پایه ناباوری یا نابخردی انجام می‌دهند. همچنانکه پیشتر اشاره شد ممکن است خودداری استالین از پذیرش هشدار کریپس درباره نزدیکی تجاوز آلمان در سال ۱۹۴۱ نمونه‌ای از این گونه باشد. پرفسور آر.سی. نورث (R. C. North) در بررسی خود از بحران ۱۹۱۴ نمونه‌های مستندی از این موضوع را ارائه کرده است.(۱)

انتقال و گردش اطلاعات، بیشتر از راه عامل‌های فنی، و نیاز به راز داری تأثیر می‌پذیرد. ممکن است کانال‌های اطلاعاتی به علت ظرفیت معین کابل‌های تلفن و موج‌های رادیویی بیش

1- R. C. North, ***Fact and Value in the 1914 Crisis,*** (Stanford Studies in International Conflict and Integration, 1961).

از اندازه اشغال و محدود باشند، یا اتاق‌های رمز کافی نبوده و از عهده مقدار و میزان پیام‌های رسیده برنیایند. این امر به ویژه در خلال بحران کاملا" محتمل می‌باشد، و در نتیجه تأخیر در فرستادن پیام‌ها شدیداً و احتمالا" به گونه‌ای فاجعه آمیز فشار زمانی را برای تصمیم‌گیری سریع افزایش می‌دهد، که به هر روی چنین تصمیم‌هایی در محور چارچوب وضع بحرانی قرار دارند. امکان دارد بارِ بیش از اندازه‌ای در مغز تصمیم‌گیرندگان نیز پدید آید، و این موضوع نه در اثر حجم اطلاعاتی است که باید در هم آمیخته شوند، بلکه از نظر محتوای آن است ـ یعنی مسئله بسیار پیچیده‌ای پدید آید؛ که خطر آن بالا بوده و دیگر مسئله‌ها را از ذهن تصمیم‌گیرندگان کنار زند، و این کار احتمالا" پیامدهای وخیمی را برای تصمیم‌گیرندگان به بار آورد. همچنین امکان دارد که بار بیش از اندازه از گونه‌ای دیگر، منجر به ایجاد نظام گردش ناکافی اطلاعات شود، و از اینرو برخی از اطلاعات رسیده در دستگاه دولت به دست افراد مربوط نمی‌رسند، یا به موقع در اختیار این افراد قرار نمی‌گیرند. دراینجا باز هم پیچیدگی پدید می‌آید، زیرا امکان دارد که فرد مناسب برای دریافت اطلاعات معین، همیشه برای مخابره گر اطلاعات روشن نباشد، و نسخه برداری فراوان از یک موضوع نه تنها گران تمام می‌شود، بلکه خطر فشار مخابراتی را هم افزایش می‌دهد. سرانجام، ممکن است راز داری گردش اطلاعات را قطع کند، و یا این موضوع درباره بخشی از یک اطلاع مهم رخ دهد؛ اطلاعاتی که به صورت محرمانه دریافت می‌شوند، ممکن است در جایی از دستگاه آورده نشوند، زیرا رازداری جلوی گردش لازم اطلاعات را برای ارزیابی دقیق آن‌ها می‌گیرد. قطع ارتباطات، مانند مورد پرل هاربر در دسامبر ۱۹۴۱[۱]، می‌تواند به

۱ـ آمریکا چگونگی رمز ژاپنی‌ها را به دست آورد، و از اینرو واشنگتن می‌دانست مذاکرات در شرف قطع شدن است، و به سفارت ژاپن دستور داده شده که رمزهای و پرونده‌های محرمانه خود را از میان ببرد، و بر پایه آن همزمان اقدام تجاوزگرانه نزدیک می‌شد. با اینهمه ناوگان آمریکا در پرل هاربر، کم و بیش، غافلگیر شد، زیرا ژاپنی‌ها گونه متعادل ناهماوایی شناختین را به کار گرفتند (چون واشنگتن شدیداً براین باور بود که حمله ژاپنی ها به جنوب خاوری آسیا و آنتیل خواهد بود، گذشته از این تأخیر در تلگراف مخابره شده از سوی رییس ستاد ارتش، ژنرال مارشال، درباره هشدار حمله ژاپنی‌ها، در اثر فشار مخابراتی پس از حمله ژاپنی‌ها به آنجا، دریافت شد. افزوده براین وضع فرایندهای هشدار دهنده نادرست بودند و در برابر خرابکاری هشدار می‌دادند نه حمله هوایی.
نگاه کنید به:

D. F. Drummond, ***The Passing of American Neurality,*** (University of Michigan Press,

فاجعه انجامد.

بنا به همهٔ این دلیل‌ها فرض الگوی بازیگر منطقی با اطلاعات کامل، هرگز نمی‌تواند کامل باشد. آگاهی به وضعیت می‌تواند به خاطر بار بیش از اندازه یا از صافی گذشتن و یا ناهماوایی شناختین ممکن است برخی از آنچه را که دریافت و دستچین شده درک نکرده، و مورد سوء تعبیر قرار گیرد یا رد شود. امکان دارد برخی از اطلاعات به جای مربوطه یا به موقع فرستاده نشوند. بالاتر از همه، موضوع شناسایی روندهای احتمالی اقدام و ارزیابی پیامدهای احتمالی آنها به وسواس داوری‌ها، انتظارها یا خواست‌های شخصی [یعنی تصمیم‌گیرندگان] بستگی دارد. ولی تصمیم نهایی بر پایهٔ تصور از وضعیت و آنچه را که امکان دارد یا می‌باید انجام پذیرد اتخاذ می‌شود. یک تصمیم‌گیرنده بر پایه این گمان که وضع چگونه باید باشد (و نه اینکه وضع چگونه هست)، دست به اقدام می‌زند. هیچیک از عامل‌های تأثیرگذار که در فصل‌های گذشته از آنها یاد شد، به خودی خود، بر سیاست تأثیری ندارند. عامل‌های مزبور تنها هنگامی مؤثر می‌افتند که از سوی تصمیم‌گیرنده، دریافت و درک شوند. این حقیقت (اگر واقعاً چنین می‌بود) که روی رود راین (Rhine) می‌توان پل زد یا اینکه با قایق از روی آن گذشت نمی‌توانست ارتباطی به شکل‌گیری سیاست فرانسه در برابر آلمان داشته باشد، مگر آنکه تصمیم‌گیرندهٔ فرانسوی این موضوع را باور می‌کرد. این حقیقت (اگر واقعاً چنین می‌بود) که کانهای زغال سنگ بریتانیا می‌توانند سراسر سوخت و نیروی لازم برای اقتصاد بریتانیا را تولید کنند، هیچ ارتباطی به شکل‌گیری سیاست بریتانیا نسبت به خاورمیانه نداشت، مگر آنکه تصمیم‌گیرندهٔ بریتانیایی براین باور می‌بود که اقتصاد انگلستان می‌بایستی از راه عرضهٔ نفت وارداتی از آن منطقه به گردش در آید. این حقیقت که رییس جمهور آمریکا، حق اعلان جنگ ندارد (اگر واقعاً چنین می‌بود) و در هیچ شرایطی کنگره هم حاضر به اعلان جنگ نمی‌شد، هیچگونه ارتباطی به سیاست یک کشور دشمن آمریکا نداشت، مگر آنکه تصمیم‌گیرنده کشور دشمن ازآن آگاهی می‌یافت.

1955), pp. 361-8, and Allison , op. cit. pp. 89-90

بنابراین باید میان آنچه راکه می‌توان جَو روانی و جَو کاربردی و کارکردی[۱] تصمیم‌گیرنده نامید فرقی قائل شد. جَو روانی یعنی اینکه چگونه تصمیم‌گیرنده وضع را می‌بیند، جَو کاربردی و کارکردی حقیقت چگونگی وضع را نمایان می‌سازد. تصمیم‌های تصمیم‌گیرنده ناشی از آن است که چگونه وضع را می‌بیند. دیدگاه وی ناشی می‌شود از اطلاعاتی که به دستش می‌رسد؛ و این اطلاعات در معرض آسیب‌های ناشی از گردآوری اطلاعات و ارتباطات و نیز برداشت تحلیگران قرار می‌گیرند. از اینرو روابط بین‌الملل، روابط میان کشورها، یا حتی رابطهٔ مستقیم میان دولت‌ها که متشکل از تصمیم‌گیرندگان هستند، نمی‌باشد، بلکه به گونه‌ای رابطه‌ای است میان باورهای مربوط به چگونگی و ترکیب عامل‌های اوضاع، و اثرهایی که در چنین اوضاعی به اتخاذ روندهای گوناگون اقدام می انجامند.[۲] در میان این باورها، باورهایی دربارهٔ باور دیگر تصمیم‌گیرندگان وجود دارند. از اینرو فرد می‌تواند احتمال‌های زیر را فرض کند: جوکاربردی یعنی واقعیت (همهٔ عامل‌های یک وضع، و همهٔ پیامدهای روندهای ممکن اقدام در وضع مورد نظر، به آن گونه که ناظر از همه چیز آگاه می‌باشد)، واقعیتی که درک نشده باشد یا درک نشدنی باشد؛ نظری که تصمیم‌گیرندهٔ کشور الف از این حقیقت دارد؛ نظری که تصمیم‌گیرندهٔ کشور ب از این حقیقت دارد؛ نظری که تصمیم‌گیرندهٔ کشور الف درباره چگونگی

۱ـ واژه‌گزاری مربوط می‌شود به:

H. and M. Sprout, «Environmental factors in the study of international Politics» ***Journal of Conflict Resolution,*** i, (1957), pp. 309-28.

۲ـ به گمان من، با نگرش به وضع کوبا، آنچه که مایه نگرانی می‌شد این حقیقت بود که هر دو دولت واقعاً به دور از تماس بودند. من گمان نمی‌کنم که ما انتظار آن را داشتیم که وی [خروشچف] در کوبا موشک نصب کند، زیرا به نظر می‌آمد که چنین کاری، به صلاح وی نبوده، و این موضوع بعدها روشن شد. او قاعدتاً چنین اندیشیده بود که می‌تواند در نهان دست به این اقدام زده و آمریکا را در برابر عمل انجام شده قرار دهد. بنابراین وی منظورهای مارا دقیقاً ارزیابی نکرده بود... می‌بینید که چگونه شوروی و آمریکا در باورهای خود از یکدیگر به دور بوده‌اند...

سخنرانی پرزیدنت جان اف کندی در تلویزیون در ۱۷ دسامبر ۱۹۶۲، که نقل شده از:

E. Abel, ***The Missiles of October,*** (MacGibbon & Kee, 1966), p.198.

برای موضوع روابط میان باورها، در روابط بین‌الملل نگاه کنید به:

Q. Wright, ***The Study of International Relations*** (Appleton, Century-Crofts,. 1955), pp. 428-9.

نظر تصمیم‌گیرندهٔ کشور ب از این حقیقت دارد؛ نظری که تصمیم‌گیرندهٔ کشور ب دربارهٔ چگونگی نظر تصمیم گیرندهٔ کشور الف از حقیقت مزبور دارد؛ نظری که تصمیم گیرندهٔ کشور الف درباره چگونگی نظر کشور ب نسبت به نظرتصمیم‌گیرندهٔ الف از حقیقت دارد؛ و تا به آخر. البته این خیالبافی نیست. عامل‌های مهم قلمرو عملی و واقعی فرانسه و آلمان در مارس ۱۹۳۶ کلاً گویای برتری نیروهای مسلح فرانسه از نظر نفرات و تجهیزات، بر ارتش آلمان؛ ناخشنودی ارتش آلمان از چنین وضع نابرابری، برنامهٔ هیتلر بر فرستادن نیروهای خود به منطقه غیرنظامی راین (Rhineland)، دستور محرمانه به نیروهای آلمان مبنی بر عقب‌نشینی در صورت ورود ارتش فرانسه. به هر روی هیتلر دستور داد که نظامی کردن آن منطقه به اجرا در آید، و با موفقیت نیز این کار را به انجام رساند، زیرا وی به درستی درک کردکه داوری فرانسویان از اوضاع خودشان چنان است که نمی‌توانند نیروهای نظامی وارد میدان کنند. از اینرو، برداشت از موضوع همانگونه که در فصل ۵ دیدیم نه تنها در مورد اعمال قدرت قطعیت دارد، بلکه بر همه تصمیم‌های افرادی که از سوی کشور برای پیگیری هدف‌ها به اجرا در می‌آیند، نیز اثری قطعی دارند.

آخرین ضعف الگوی بازیگر منطقی، فرض آن درباره وجود هدف یا آرمانی برای دستیابی است که اقدام در جهت آن صورت می‌گیرد. بسیاری از مسئله‌های سیاست خارجی به خاطر شاخه شاخه شدن، پیچیده اند. غالباً بسیاری از هدف‌ها با همدیگر ناسازگارند. چرچیل در سال ۱۹۴۵ می‌خواست که اتحادی دائمی با آمریکا پدید آورد، امپراتوری بریتانیا را حفظ کند، جهان را بر پایه شوراهای منطقه‌ای سازمان دهد، و آمریکا را به گونه‌ای فعال در امور اروپا درگیر سازد. ولی آمریکا مخالف امپراتوری و استعمار بود، و در سال ۱۹۴۵ در نظر داشت که از اروپا بازگردد، و تا آنجاکه مربوط به بیشتر تصمیم‌گیرندگان آن می‌شد، تنها هنگامی آمادگی شرکت در سازمان‌های بین‌المللی را می‌یافت که سازمان‌های منطقه‌ای در چارچوب ساختار جهانی کار کنند. از اینرو برای چرچیل شمار بسیاری از تصمیم‌های سیاسی بریتانیا، نیاز به انتخاب اولویت‌ها در میان این هدف‌ها داشت، و اولویت‌ها نیز یا مورد تردید بودند و یا متفاوت، و از تصمیمی به تصمیمی دیگر فرق می‌کردند، ودر نتیجه براساس ارزیابی در صورت اولویت

بخشیدن به یکی از آنها به دیگر هدف‌ها آسیب وارد می‌آمد. دشواری‌هایی از اینگونه، غالباً در پشت هرگونه عدم اطمینان یا ناسازگاری وجود دارند، و به همین دلیل نیز نتیجه‌گیری از منظور [تصمیم‌گیرنده] از راه نگرش به اقدام وی کاری نادرست می‌باشد.

با اینهمه پیچیدگی‌ها در اینجا پایان نمی‌پذیرند. تا اینجا بحث چنان صورت گرفت که گویی فردی معین برای دریافت اطلاعات (به‌گونه‌ای کامل) وجود دارد که هدف‌ها یا آرمان‌هایی (گرچه احتمالاً متناقض) داشته یا به وی داده شده‌اند، و این فرد با توجه به آنچه راکه می‌داند و به دنبال آن است، تصمیم‌ها را اتخاذ می‌کند. تا آنجا که مربوط به تصمیم‌های سطح پایین می‌شود، احتمالاً این الگو چندان هم برداشتِ جداً نادرستی از رخدادهای پدید نمی‌آورد. ولی در جایی که مسئله‌های مهم در میان باشند، تصمیم‌گیری به وسیله یک گروه انجام می‌پذیرد، که غالباً این گروه شامل افرادی است که نمایندگی دسته‌ها و منافع گوناگون را دارند. در آغاز دهۀ ۱۹۷۰ موضوعی که سال‌ها مطرح بود، به پیش کشیده شد: اینکه آیا کنفرانس امنیت و همکاری اروپا برگزار شود یا نه. تا آنجا که مربوط به بریتانیا می‌شد، این مسئله دست کم پنج جزء داشت. از دیدگاه سیاسی، چنین کنفرانسی چه اثری بر روابط با آمریکا، جامعۀ اروپا، اروپای خاوری و شوروی، جامعۀ مشترک المنافع و کشورهای کم‌تر توسعه یافته دارد؟ و احتمالاً چه پیامدهایی را برای ناتو و سازمان ملل متحد به بار می‌آورد؟ از دیدگاه استراتژیکی چنین کنفرانسی چه اثرهایی بر تعهد آمریکا به دفاع از اروپا (به ویژه بازدارندگی جنگ هسته‌ای)، آمادگی متحدان بریتانیا در ناتو، بر تناسب نظام‌های تسلیحاتی موجود بریتانیا و برنامه جنگ‌افزار آن، و نیز تعهدات بریتانیا در جاهای دیگر دارد؟ از دیدگاه اقتصادی، آیا چنین کنفرانسی وضع بازرگانی را بهبود می‌بخشد؟ آیا اثرهای متفاوتی بر شریکان یا رقیبان بازرگانی بریتانیا دارد؟ آیا مایۀ کاهش هزینه‌های نظامی می‌شود؟ از دیدگاه داخلی چه اثری بر موضع دولت و روش‌های حزب‌های سیاسی کشور، یا گروههای فشار بر جای می‌نهد؟ و احتمالاً کنفرانس مانع چه سیاست‌های دلخواهی می‌شود؟ کلاً چنین کنفرانسی به چه هدف‌هایی دست می‌یابد؟ آیا امکان دارد که گردش آزاد عقیده‌ها افزایش یابد؟ آیا گشایشی در کار مسئله‌های خطرناک و حل نشدنی آلمان پدید می‌آید؟ اگر کنفرانس برگزار شده و سپس با شکست روبرو می‌شود، آیا بهتر نیست که

اصلاً چنین کنفرانسی برگزار نشود؟

این تنها یک مورد بود. در هر کشور مهمی، همیشه باید بسیاری از مسئله‌های همزمان وجود داشته باشند که شایان نگرش هستند. بنابراین، باید مسئله‌ها را به ناچار به بخش‌هایی تقسیم کرد و هر بخش را به وسیله یک نمایندگی یا سازمان جداگانه مورد بررسی قرار داد. زمینه‌های سیاسی مسئله ECSC (شورای همکاری وامنیت اروپا) کلاً در مسئولیت وزارت خارجه و جامعهٔ مشترک المنافع است، و در اداره‌های مورد نظر آن که مربوط به اروپای باختری، اروپای خاوری، مشترک المنافع، سازمان ملل، اقتصاد، و امنیت می‌شوند، به بررسی در می‌آیند. زمینه‌های استراتژیک این موضوع اساساً مربوط می‌شوند به وزارت دفاع، یعنی نیروهای دریایی، زمینی و هوایی و دانشمندان. مسئله‌های اقتصادی آن مربوط می‌شوند به خزانه داری، وزارت بازرگانی وصنعت، و شاید هم بانک مرکزی انگلستان یا وزارت کشاورزی که از دیدگاه داخلی، احتمالاً می‌باید با سازمان‌های حزبی و نمایندگان پارلمان مشورت شود. هریک از این سازمان‌ها، یا اداره‌های این سازمان‌ها، کارشناسی لازم را در زمینه‌ای ویژه [به خود] پدید آورده، و کمابیش درجه‌ای از هویت و وفاداری مشترک را نمودار می‌سازند، و دست اندرکار فرآیندهای همسان برای پاسخگویی به نیازهایی هستند که از آنها خواسته شده است. بازده‌های این سازمان‌ها و اداره‌های مربوطه بستگی به ساختار و فرآیندهای آنها دارند. تنها گزینه‌ها و انتخاب های موجود آنهایی هستند که در این بازده‌ها جای داشته باشند، و هر تصمیم بر پایه چگونگی بازیِ چندسویه، گفتگو و چانه زدن میان نمایندگان سیاسی و اداری سازمان [مورد نظر] گرفته می‌شود. در این الگو به خلاف الگوی بازیگر منطقی، تصمیم‌ها را می‌توان از راه آنچه که آلیسون، روند سازمانی و الگوی سیاسی دیوانسالاری می‌نامد، توضیح داد.

بگذارید کمی دقیق تر به ساختارهای و فرآیندها، و چانه‌زدن‌ها و کنش‌های چند جانبه بنگریم. پیامی از سوی وابستهٔ بازرگانی در یک سفارتخانه به وزارت امور خارجه یک کشور می‌رسد. فرآیندها تعیین می‌کنند که این پیام باید نخست برای اقدام به بخش اقتصادی برود، یا به بخش رسیدگی به امور منطقهٔ مربوطه که سفارتخانه در آن قرارگرفته است. اینکه کدام بخش پیام را دریافت دارد، احتمالاً بر چگونگی درک و برداشتی که از آن پیام به عمل می‌آید، اثر می‌گذارد؛

و نیز چه کسی مورد مشورت قرار می‌گیرد، و چه پاسخی داده می‌شود. در جایی که چند پیام مربوطه به مسئله‌های گوناگون، همزمان می‌رسند، فرآیندها ترتیب تحویل آنها را تعیین می‌کنند. مثلاً" رسیدگی و تحویل آنها به ترتیب رسیدن آنها باشد، یا به ترتیب اهمیت هریک از آنها که از کجا آمده‌اند. امکان دارد زمانبندی و شاید هم تناسب یا عملی بودن پاسخ‌ها، بر نتیجه کار اثر گذارد. چنانچه به خاطر کمبود وقت یا اطلاعات فرآیندهای دلخواه انجام نگرفته و به جای آن در حد در خور پذیرشی به آنها پرداخته شود (یعنی، راههای مختلفی بررسی شوند تایکی از آنها مورد نظر قرارگیرد، و نه اینکه کوشش شود که همه راههای ممکن شناسایی و آزمایش شوند تا بهترین آنها برگزیده شوند)؛ پس از اتخاذ روش‌ها یا فرآیندها، خود آنهانیز بر نتیجه کار اثر می‌گذارند. امکان دارد برنامه‌های اضطراری و ضربتی نیز برای وضع غیرعادی، پیش‌بینی شده و تدارک دیده شوند، و وسوسه‌ای پدید آید که چنین برنامه‌ها یا راههایی را در حالت عادی و در شرایطی که با شرایط پیش‌بینی شده در برنامه نخواند، به کار برند. می‌توان فرآیندهای عملیاتی یکسان برای تعیین و اجرای کار پدید آورد، ولی امکان دارد چنین فرآیندهایی همیشه بهترین طرح برای مسئله‌های پیش آمده نباشند. درباره اقدام پیشنهادی اعضای سازمان‌ها باید گفت اینها نه تنها در راه آنچه که منافع ملی تصور می‌شود، گام بر می‌دارند، بلکه زیر تأثیر منافع سازمان، انتظارهای موجود نسبت به چگونگی برگزاری اقدام در سازمان، و ملاحظات شخصی و صنفی افراد سازمان، به کار می‌افتند.

ساختارها و فرآیندهایی از اینگونه پرسش‌هایی را درباره تناسب الگوی بازیگر منطقی پدید می‌آورند که با فرض‌های خود این الگو متفاوتند. ولی در مسئله‌های گسترده و بسیار پیچیده، یک بعد دیگر را نیز با در نظر گرفت. مسئله‌هایی از این گونه شامل چانه زدن و بازی متقابل می‌شوند. شرکت کنندگان در روند، از موردی به مورد دیگر فرق می‌کنند. امکان دارد فرآیندهای قانون اساسی بر ارائه مسئله اثر گذارد. از اینرو در آمریکا گاه رهبران سنا درگفتگوهای انعقاد پیمان شرکت داده می‌شوند، زیرا هر پیمانی باید با رأی مثبت دو سوم آراء سناتورهای حاضر در جلسه (به هنگام رأی گیری) به تصویب رسد. گاهی کسی خودبه خود و به جهت مقامی که دارد وارد مسئله می شود. از اینرو در خلال کشمکش‌های انگلیس و ایسلند بر سر

ماهی‌گیری، مشاور حقوقی وزارت خارجه جامعه مشترک المنافع دست‌اندرکار بود (و این موضوع نشانهٔ آن است که بر جنبه حقوقی مسئله تأکید شده است). امکان ورود به مسئله بستگی دارد به اینکه: چه کسی اختیار دار و در جریان مسئله قرارگرفته تا اطلاعات را از راههای غیر عادی دریافت دارد؛ و نیز منافع یا مهارت ویژه‌ای در مسئله مورد نظر داشته، و در زمانی که کار بالاگرفته است در محل و در دسترسی باشد. درباره آخرین مطلب یعنی موضوع دسترسی به مقام مربوطه در زمان مورد نیاز، می‌توان مسألهٔ غیبت ایدن از لندن در ژانویهٔ ۱۹۳۸، را که در مرخصی به سر می‌بردیادآور شد، و این موضوع سبب تسهیل کار نویل چمبرلن شد که درخواست روزولت را برای تشکیل یک کنفرانس بین‌المللی برای تدوین قواعد رفتار بین‌المللی رد کرد؛ این تصمیم چمبرلن تأثیر فراوانی بر استعفای ایدن در یک ماه پس از آن گذاشت و مایه دلسردی شدید دوستداران انگلیس و ضد نازی‌ها در واشنگتن شد. ممکن است گروهی که به منظوری ویژه تشکیل شده، به سادگی خود را در موقعیتی یابد که برای منظورهایی دیگر به کار رود، زیرا که آمادگی چنین کاری را دارد. سرانجام باید گفت یک مسئلهٔ پیچیده که دارای چند سویین می‌باشد، مانند مسئلهٔ کنفرانس امنیت اروپا که نیاز به شرکت نمایندگان بسیاری از سازمان‌های تخصصی دارد.

هریک از شرکت کنندگان، دیدگاههایی جداگانه نسبت به هدف‌ها یا آرمان‌های ملی، سازمانی و شخصی داشته، و هریک از آنها دارای جَو روانی متفاوتی از دیگران است؛ زیرا اطلاعات متفاوتی را در چارچوب سازمانی جداگانه خود دریافت داشته است. کنش و واکنش و بازی درونی میان شرکت کنندگان، که منجر به تصمیم‌گیری یا پیدایش سیاست می‌شود، از عامل‌های بسیاری سرچشمه می‌گیرند: ماهیت و سرشت مسئله (در موردی که کمک اقتصادی در میان باشد، احتمالاً خزانه داری دست بالاتری دارد، حتی اگر نظر خزانه داری چندان هم جالب نباشد)؛ کیفیت مهارت‌های داد و ستدگرانه و چانه‌زنی که تحت تأثیر چگونگی مسئله و کارایی اطلاعات و پشتیبانی سازمانی قرار می‌گیرد؛ بود یا نبود یک سلسله مراتب اداری پذیرفته شده در میان شرکت کنندگان؛ بود یا نبود زمینه‌هایی که صلاحیت‌های شرکت کنندگان را تعیین کنند؛ اهمیت نسبی مسئله، و راه حل ویژه‌ای که یک طرف در برابر طرف‌های دیگر عرضه

می‌کند؛ چه اتحادها یا ترکیب‌هایی امکان پذیرند؛ چه جور بده بستانی امکان پذیر می‌باشد، و چه دوستی‌ها یا نفرت‌های شخصی در میان شرکت کنندگان وجود دارد.[۱] همهٔ این زمینه‌ها به اندازهٔ خود هدف‌ها مربوط به نتیجه‌های به دست آمده می‌شوند، و به اندازهٔ ضرورت بحث دربارهٔ پشتیبانی از یک روند انتخابی مورد نظر اهمیت دارند؛ و همه اینها دلیل‌های دیگری را برای شک در مورد تناسب و درستی الگوی بازیگر منطقی به دست می‌دهند.

از اینرو تصمیم‌ها از این روندها پدیدار می‌شوند: دریافت اطلاعات از گیرندگان مختلف؛ گزینش و مخابرهٔ برخی از این اطلاعات به چند سازمان گوناگون؛ اقدام روی آنها از سوی فرد در چارچوب رفتاری شناخته شده، البته اگر موضوع نسبتاً مربوط به سطح پایین باشد؛ دست‌اندرکاری سازمان‌ها و اداره‌های گوناگون، اگر مسئله پیچیده باشد؛ بررسی و تحلیل مسئله بر پایه فرآیندهای عملی و یکسان برای نتیجه‌گیری سازمانی؛ تصمیم‌گیری، گفتگو، و چانه‌زنی میان نمایندگان این سازمان‌ها که در صدد پیشبرد منافع گوناگون خود هستند. تصمیمی که پدید می‌آید، کمابیش، تحت تأثیر هر مرحله از روند قرار گرفته، و از اینرو حتی برای خود شرکت‌کنندگان دریافتن این نکته دشوار است که چگونه به چنین تصمیمی رسیده‌اند. به همین دلیل‌ها است که احتمالا" سخن گفتن از تصمیم‌گیرنده گمراه کننده می‌باشد: عبارت مناسب برای این موضوع روند تصمیم‌گیری است.[۲]

ولی همانگونه که تصمیم‌ها اکثراً به هیچ رو از راههایی در خور شناسایی و دقیق صورت نمی‌پذیرند، اثر و قدرت اجرای این تصمیم‌ها نیز مشمول محدودیت‌های فنی و انسانی می‌شوند؛ امکان دارد یک تصمیم برای اقدام فوری، یا اقدام بعدی یا اقدام آینده باشد. ممکن است که با ایجاد یاعدم ایجاد رویداد(های) دیگر، یک اقدام یا عدم اقدام مورد نظر در یک مسئله

۱ـ مثال‌های چنین هم بازیگری، یا کنش‌ها و واکنش‌های درونی را می‌توان در این نوشته‌ها دید:
R. F. Kennedy, ***13 Days,*** (Pan Books, 1969), and in P. A. Reynolds and E. J. Hughes, ***The Historian as Diplomat*** (Robertson, 1976), pp. 83-108.

۲ـ برای بحث بیشتر و دقیق تر در این مسئله که واژه تصمیم‌گیرنده، شامل یک فرد یا یک گروه نمی‌شود بلکه یک روند، را در بر می‌گیرد، نگاه کنید به:
J. W. Burton, ***Systems, States, Diplomacy and Rules*** (Cambridge University Press, 1968), Chapter 4.

یا دیگر زمینه‌ها، جنبهٔ اضطراری و فوری پیدا کند. امکان دارد به شخصی که دستور به اقدام را دریافت کرده، اختیارات لازم و آزادی عمل داده شده باشد، یا داده نشده باشد. ممکن است تصمیم دقیق و روشن یا غیردقیق یا جاه‌طلبانه، با منظور یا بدون منظور به عمل آمده باشد. پیامدهای تصمیم‌ها زیر تأثیر، چگونگی آنها، نظام ارتباطی، کیفیت سازمان یا نماینده اجرایی، و گهگاه نیز رویه‌های کارآوری همسان قرار گیرند.

احتمالا" اگر تصمیم دقیق باشد اقدام کاملا" همگام با هدف صورت می‌پذیرد، و بیدرنگ هم به اجرا در می‌آید، یعنی به وسیلهٔ یکی از افراد زبدهٔ گروه تصمیم‌گیری به اجرا گذاشته می‌شود. هرچه تصمیم بزرگتر یا جاطلبانه‌تر باشد، بیشتر به تأخیر می‌افتد، زیرا شمار بیشتری از کانال‌های ارتباطی را که تصمیم بایستی از راه آنها گذر کند، در بر می‌گیرد، و البته هرچه کارآیی یک عامل کمتر باشد، احتمال اینکه اقدام با هدف همسان نشود بیشتر است.

مثال‌های فراوانی را در این زمینه می‌توان ارائه داد. ابهام در تصمیم‌گیری ممکن است به سیاست نادرستی بینجامد. پس از آنکه موسولینی و هیتلر نخستین دیدار سران را در ژوئن ۱۹۳۴ برگزار کردند، هیچکدام از وزیران خارجه دو کشور نتوانستند دریابند که در مورد اتریش ـ یعنی مسئله‌ای کلیدی که روی آن اختلاف داشتند ـ چه تصمیمی گرفته شده است، و تا زمانی که هیتلر در مارس ۱۹۳۸ اقدام به پیوستن (آنشلوس Anschluss) اتریش کرد، وزیران مذکور و شاید هم خود موسولینی نمی‌دانستند که در صورت اقدام آلمان به الحاق اتریش، ایتالیا چه کار خواهد کرد. گاه عمداً مسأله‌ای به ابهام برگزار می‌شود. امکان دارد گهگاه خواست و آرزو آشکارا مطرح شود، تا از شکست گفتگوها جلوگیری کنند.

این در زمانی است که هر دو طرف ترجیح می‌دهند که گفتگوها ادامه یابند، یا توافقنامه‌ای به دست آید و گفت‌گو به شکست نینجامد. در چنان موردی حل مسأله تا زمانی که دگرگونی شرایط وسیله یک طرف ـ یا هردو طرف گفتگو بررسی و داوری نشده به تأخیر خواهد افتاد ـ و البته خود رسیدن به توافقنامه مایهٔ دگرگونی‌هایی می‌شود. بسیاری از موافقتنامه‌های

خلع سلاح از چنین ویژگی برخوردارند.[۱]

چنانچه اجرای یک تصمیم به تأخیر افتد، یا اجرای آن موکول به رخدادی معین در آینده شود، احتمال بیشتری وجود دارد که شرایط آن چنان دگرگون شود که دیگر آن تصمیم تناسب خود را از دست بدهد. هر تصمیمی که با شرکت یک متحد گرفته شود، با این دشواری روبرو می‌باشد، به ویژه اگر اتحاد جنبه‌ای دراز مدت داشته باشد، و گهگاه تصمیم اتخاذ شدهٔ نخست برای مطابقت با دگرگونی شرایط، تغییر می‌یابد. از اینرو سازمان پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو) از یکسو فرانسه گلیست را دارد که می‌کوشد برای شرکت در اتحاد اثر تصمیم اصلی و نخستین آن را تعدیل کند، و این کوشش را به خاطر آن مبذول می‌دارد که گمان می‌کند شرایطی که تصمیم نخستین را پدید آورده، دگرگون شده‌اند؛ در حالی که از سوی دیگر بحث‌های گسترده‌ای درون ناتو در جریان است که آیا ناتو باید فعالیت خود را به خارج از محدودهٔ جغرافیایی که حوزه منافع اعضاء است گسترش بخشد یا نه.

امکان دارد منظور نخستین از یک تصمیم در راه اجرا، نقص فنی ارتباطات، نادرستی ارتباطات، در اثر سوء برداشت از تصمیم به وسیله عامل اجرا کننده آن، از راه سوء برداشت دریافت کننده تصمیم، تحریف شود.

چه بسا فرآیند یکنواخت و یکسانی که در دست است، متناسب با تصمیم نباشد. تصمیم آمریکا در اکتبر ۱۹۶۲، که پس از شش روز گفتگو گرفته شد، تا از راه محاصره دریایی از ورود موشک‌های بیشتر به کوبا جلوگیری کند، مایه آن شد که به نیروی دریایی آمریکا دستور داده شود که محاصره دریایی کوبا را به اجرا گذارد. نیروی دریایی برای اجرای محاصره دریایی فرآیندهایی دارد. ولی هدف از این تصمیم دادن پیامی به خروشچف بود (که آمریکا وجود موشک‌های تهاجمی در کوبا را تحمل نمی‌کند) و آمریکا نمی‌خواست که احتمالاً وضعی تحریک‌کننده برای افزایش کشمکش در حدی تحمل ناپذیر که منجر به جنگی اتمی شود، پدید آورد. بنابراین مک نامارا وزیر دفاع، و سپس خود رییس جمهور آمریکا مستقیماً در جزییات

۱ـ نگاه کنید به بخش ۶.

گردش و ادارهٔ این محاصره دریایی با وجود خشم رییس کارآوری نیروی دریایی، دخالت کردند.[1] چنانچه اجازه داده می‌شد که رویهٔ کارآوری معمول استاندارد به کار رود، احتمال داشت که نتیجه اقدام فاجعه آمیز باشد.

دراین مورد شاید بتوان اثر کارایی یا عدم کارآیی اجرای امور به وسیلهٔ عامل یا نماینده را مثال آورد. در این زمینه نویل هندرسون، سفیر انگلیس در آلمان میان سال‌های ۱۹۳۷ و ۱۹۳۹ مثال خوبی است. در یکی از دیدارهای بریتانیا و فرانسه درآوریل ۱۹۳۸، دو دولت موافقت کردند که با توجه به وضع آینده، هندرسون باید به دولت آلمان هشدار دهد که در صورت حمله آلمان به چکسلواکی، فرانسه متعهد به اتحاد خود با چکسلواکی بوده وبه کمک آن خواهد شتافت، و بریتانیا نیز نمی‌تواند تضمین کند که وارد این درگیری نخواهد شد. به هندرسون گفته شده بود که این هشدار را به دولت آلمان بدهد، مگر آنکه بعداً دستور دیگری به وی داده شود. وی این هشدار را بیش از یکبار ضمن گفتگوبا مقام‌ها و وزیران آلمانی به آنها داده بود؛ از اینرو هنگامی که سرانجام در ۲۱ ماه مه به وی دستور داده شد که چنین هشداری را (به علت جابه‌جاییهای ارتش آلمان) به آلمان دهد، نتوانست آن را با قدرت لازم ابلاغ کند و در نتیجه اثر اندکی بر ریبن تروپ وزیر خارجه آلمان بر جای نهاد.[2] این کوتاهی به خودی خود پیامدهای آنی در برنداشت، زیرا در حقیقت جابجاییهای گزارش شده، تدارک آلمان برای حمله ناگهانی را پنهان نمی‌ساخت، ولی شماری چند از اینگونه کارهای نامناسب هندرسون، احتمالاً موجب آن شدند که برلین چنین احساس کند که نازی‌ها هر تصمیمی که بگیرند، بریتانیا هرگز وارد جنگ نخواهد شد.

می‌توان نارسایی فنی و تکنیکی را در موردی که در آغاز سال ۱۹۳۲ پدید آمد، بازگو کرد. حملهٔ ژاپن به منچوری سبب اقدام‌های دیپلماتیک نا مؤثری از سوی جامعه ملل و آمریکا شد. همکاری انگلیس و آمریکا ضروری بود. در فوریه ۱۹۳۲ استیمسن (Stimson) وزیر خارجه

۱ـ نگاه کنید به: Abel, op.cit., p. 143.

2. Compare E. L. Woodward and R. Butler, eds. ***Documents on British Foreign Policy 1919-1939,*** third ser., i (HMSO, 1949), pp. 260, 264 and 335, with ***Documents on German Foreign Policy 1918-1945,*** ser D.ii(HMSO, 1950), p. 317.

آمریکا براین نظر بود که بایستی اقدام مشترکی در چارچوب پیمان نُه قدرت، مورخ ۱۹۲۲ به عمل آید، و وزیر خارجه بریتانیا سرجان سیمون (Sir John Simon) تلفنی از انگلیس با وی صحبت کرد. منظور سیمون آن بود که نظر استیمسن را زمانی می‌پذیرد که جامعه ملل پیشنهاد پیشین وزیر خارجه آمریکا مبنی بر اعلام به رسمیت شناختن دگرگونی‌های سرزمینی در اثر جنگ، را پذیرا نشده باشد. ولی ظاهراً استیمس چنین برداشت کرد که سیمون به هیچروی نمی‌خواهد در اقدام مشترک شرکت جوید. در نتیجه استیمس به گونه‌ای یکجانبه دست به اقدام زد و نامه‌ای به رییس کمیته روابط خارجی سنا نوشت، و طی آن موضع‌دولت [آمریکا] را روشن ساخت. این اقدام به نوبه خود مایه خشم لندن شد. رویداد ناگوار مزبور در نتیجه نارسایی گفتگوی تلفنی پدید آمد، ولی پیامدهایی را به بار آورد که مایه ایجاد افسانه‌ای شد (که هنوز هم در آمریکا وجود دارد) مبنی براینکه در صورتی که بریتانیا تمایل به اقدام مشترک با آمریکا نشان می‌داد می‌شد از حمله ژاپن جلوگیری کرد.(۱)

این موضوع ما را به نکته آخر درباره مؤثر بودن اقدام ناشی از تصمیم می‌رساند. اثری که اقدام‌ها برجای می‌نهند بستگی دارد به چگونگی درک و دریافت افرادی که بایستی اقدام را به مرحلهٔ اجرا گذارند. از اینرو در مثال هندرسون که در بالا به آن اشاره شد، هشدار بریتانیا که با اعتقاد و قاطعیت داده شده بود، مایه آن شد که ریبن‌تروپ آن را کم اهمیت تصور کند. یا اینکه ریبن تروپ در گزارش خود به هیتلر (و دیگر اعضای وزارت خارجه و دولت آلمان) چنین وانمود کرده که هشدار بریتانیا را چنان شدیداً پاسخ داده که آن را کم اهمیت ساخته و هندرسون نیز حقیقتاً اهمیت اندکی برای آن قائل بوده است. هریک از ایندو توضیح درست باشد (و هردوی آنها می‌توانند بخشی از حقیقت را ارائه دهند) روشن است که اثر تصمیم لندن به دادن

۱ـ در کتاب:
H. L. Stimson, ***The Far Eastern Crisis*** (Harper, 1963), pp. 161-5. Sir John Pratt (***War and Politics in China*** (Cape, 1943), pp. 228 and 281-2)
اشاره شده است که یک هفته پیش از اینکه نامه به بوراه سیمون، تأیید شود، و انتظار خود را درباره اقدام بر پایه پیمان نه قدرت پس از پذیرش دکترین عدم شناسایی از سوی جامعه ملل عنوان کند؛ استیمسن با درک نادرست خود که از گفتگوی تلفنی پدید آمده بود موقع را مغتنم شمرده و در مورد تصمیم خود به بوراه نامه نوشت.

هشدار به آلمان به مقدار فراوانی توسط روش هندرسون در ارائهٔ هشدار کم اهمیت‌تر شده؛ یا درک ریبن‌تروپ آن را کم اهمیت تر ساخته است؛ یا روش ریبن تروپ در ارتباط به تصمیم‌گیری سطح بالا، یعنی هیتلر، یا ترکیبی از این چند عامل، مایه کم اهمیت جلوه کردن هشدار مزبور شده است.

این مثال‌ها همگی نمایانگر نکته‌ای هستند که در پیشتر به آن اشاره شد. یعنی روند تصمیم‌گیری سیاسی ناشی از آن است که تصمیم‌گیرنده یا تصمیم‌گیرندگان وضع را چگونه می‌پندارند، و اقدام ناشی از تصمیم در جهان چگونه به اجرا در می‌آید. بنابراین پیامد ناشی از تصمیم نه تنها تحت تأثیر چگونگی تصمیم و نظام ارتباطات و کیفت نماینده اجرایی قرار می‌گیرد، بلکه جَو عملیاتی اقدام نیز برخود اقدام اثر می‌گذارد. یکی از عامل‌های تشکیل دهندهٔ این جَو عملیاتی، البته تا آنجا که تصمیم برای یک دولت ویژه باشد، جَو روانی تصمیم‌گیرندگان کشورهای دیگر است که پیشتر به آن اشاره شد. از اینرو در تحلیلگری اثر برروش‌ها و روندهایی که مربوط به سیاست می‌شوند، باید همیشه به خاطر داشته باشیم که بایستی میان هدف از تصمیم مورد نظر، و نتیجه‌ای که می‌تواند به دست دهد، تشخیص و تفاوت قائل شویم. پیشتر در این فصل اشاره شد که بهترین اطلاعات مورد نیاز برای بهترین تصمیم‌گیری (که تنها یک ناظر همه‌چیزدان آن هم هنگامیکه هدف مورد نظر مشخص باشد، می‌تواند دریابد) داشتن کل اطلاعات درباره وضع موجود می‌باشد، که این خود شامل اطلاعات در مورد پیامدهای هرگونه روند احتمالی اقدام انجام پذیر می‌شود.

در پایان به دو اظهار نظر دیگر نیز اشاره می‌شود. نخست آنکه، اگر روند پیچیده و مانند تحلیلگری پیشنهادی پیشگفته نامطمئن باشد، این امکان منطقی هست که بپرسیم اصلاً چگونه تصمیم‌های سیاست خارجی، گرفته شده و چرا منجر به پیامدهای خطرناک، متفاوت با آنچه را که در مد نظر [تصمیم‌گیرنده] است، نمی‌شود. در حقیقت بسیاری از تصمیم‌های سیاست خارجی منجر به پیامدهایی می‌شوند که مورد نظر تصمیم‌گیرنده نبوده و گاه پیش بینی آنها نیز امکان نداشته است. تاریخ بحران آبراه سوئز در سال ۱۹۵۶ یعنی از زمانی که آمریکا در ماه ژوییه سرانجام تصمیم گرفت که برای برنامهٔ ساخت سد اسوان بودجه لازم را در اختیار مصر قرار

ندهد، تا ناکام ماندن عملیات انگلیس و فرانسه در ماه نوامبر، آکنده از چنین تصمیم‌هایی می‌باشد. ولی بخش مهمی از فعالیت‌هایی که سیاستگذاری خارجی نامیده می‌شود، شامل تصمیم‌های عمدهٔ سیاست‌گذاری هستند. برای اقدام‌های سطح پایین در تحلیلگری اغراق شده که این تحلیلگری تنها به مقدار کمی متناسب با وضع واقعی است. افزوده براین شرایط نامطمئن که طی آن سیاست‌های خارجی پدید می‌آیند، به خوبی از سوی سیاستگذاران درک می‌شوند، و این موضوع شدیداً آنها را محدود می‌سازد تا جایی که اقدام با احتیاط و گامی اندک برداشته می‌شود، تا هر اشتباه احتمالی سبب پیامدهای بی اندازه ناگوار نشود، و تا آنجا که ممکن است آشفتگی آن تصحیح شود. البته احتمال دارد که بازیگر آمادگی بازی قمار بزرگی را داشته باشد (مانند: هیتلر، تیتو، دوگل، ناصر) و اقدام او با تحلیلگری عینی اجزاء و قابلیت‌های نسبی وضعیت چندان سازگار نباشد.

دومین اظهار نظر آن است که تحلیلگری رسمی یعنی روند دریافت، مخابره و به گردش در آوردن اطلاعات، ارجاع موضوع به گروههای فرعی سازمانی، فعال ساختن روش‌های عملیاتی استاندارد، بازیِ متقابل، چانه‌زدن‌ها میان افرادی که دست اندرکار زمینه‌های مسئله مربوطه هستند، اتخاذ تصمیمی که امکان دارد یکی از چند راه حل موجود باشد، ابلاغ آن [تصمیم] به کارگزاران گوناگون که شاید بر پایه مجموعهٔ فرآیندهای عمل می‌کنند، و اجرای آن در جَو عملیاتی، رابطه‌ای چندانی باواقعیت ندارد. اینگونه تحلیلگری نیاز به یک رشته تصمیم‌های پشت سرهم دارد و چنین چیزی رخ نمی‌دهد. در چارچوب واقعیت، دست کم در پایتخت‌های عمده، پرسش‌ها همزمان از همه جهت برای دریافت پاسخ سرازیر می‌شوند، و تصمیم‌ها و مؤثر بودن آنها برای یک مسئله تحت تأثیر تصمیم‌های همزمان برای مسئله‌های دیگر قرار می‌گیرند. این یکی دیگر از جنبه‌های اطلاعات داخلی است که اهمیت آن هم کم‌تر نیست ـ تا چه اندازه اطلاعات درباره تصمیم‌های گرفته شده در یک زمینه به جریان افتاده است، و آیا در این زمان افرادی که تصمیم‌هایی در زمینه‌های دیگر موضوع گرفته‌اند، در آن دست داشته‌اند. مؤثر بودن چنین کاری احتمالاً به مقدار فراوانی بستگی به این دارد که تا چه اندازه روندها، سازمان یافته باشند. در سطح‌های پایین یعنی جایی که بسیاری از تصمیم‌های کم اهمیت‌تر گرفته می‌شوند،

احتمالاً" نیاز به همکاری کم‌تری وجود دارد. در سطح‌های بالاتر، و در مسئله‌های عمده، اگر مجموعهٔ فرآیندهای موجود، مرتباً به کار گرفته شوند، احتمال دستیابی به هماهنگی اجرای تصمیم‌های گرفته شده در زمینه‌های مربوطه، بیشتر می‌شود. ولی نظام به هرگونه که باشد، ناکامی در این زمینه می‌تواند مایه شکست کامل سیاست شود.

دو نمونهٔ برجسته به چشم می‌خوردند. استراتژی‌های فرانسوی با توجه به تجربه‌های جنگ جهانی اول در پایان دهۀ ۱۹۲۰ سفارش کردند که با توجه به قدرت رو به افزایش آلمان و ناکامی راههای دیگر در بازداری آن کشور، فرانسه به ساختن چنان خط دژ مانند دفاعی نیرومندی دست زند که هیچ کشوری نتواند آن را در هم شکند. این سفارش پذیرفته شد، و خط دفاعی ماژینو (Maginot) ساخته شد، و ارتش فرانسه سازمان یافت و نیروهای لجستیکی آن برنامه‌ای ریختند تا خط دفاعی را شکست ناپذیر نگهدارند. در زمانی که چنین خطی ساخته می‌شد، دیپلمات‌های فرانسوی که توسط لویی بارتو (Louis Barthou) رهبری می‌شدند، درصدد آن بودند که اتحاد دیرینه فرانسه را با روسیه در خاور [اروپا] بازسازی کنند، و پیوندهای خود را با کشورهای کوچک به ویژه چکسلواکی تقویت کردند. این راهبُرد از نظر دیپلماسی بیهوده بود. هیتلر واستالین این را ثابت کردند. هیتلر در سال ۱۹۳۸ چکسلواکی را اشغال کرد و نازی‌ها و شوروی در سال ۱۹۳۹ پیمانی با یکدیگر به امضاء رساندند؛ و فرانسه در سال ۱۹۴۰ خود را در وضعیتی یافت که نه امنیت داشت و نه متحدی در اروپای قاره‌ای.

دومین مثال آن است که آمریکا با رد پیمان ورسای، و نیز منشور جامعه ملل، به جهانِ درگیر در کشمکش پشت کرد و کوشید که به نیمکره باختری عقب نشیند. هنگامی که در دهه ۱۹۳۰ کشمکش‌ها بیشترِ جنبهٔ تهدید گرفتند، کنگره اصل سنتی آمریکا دربارهٔ آزادی دریاها برای کشورهای بیطرف در زمان جنگ را رها ساخته و اقدام به قانونگذاری و ایجاد قانون بیطرفی کرد تا آمریکا را از خطرهایی که ظاهراً در اروپا رو به افزایش بودند، به دور نگهدارد. ولی اقدام آمریکا در این زمینه که خود را از دیگر نقاط جهان جدا سازد، با پیوندهای اقتصادی آن در دهۀ ۱۹۲۰ از راه گسترش افزون بازرگانی و سرمایه گذاری در کشورهای دیگر همراه بود: دامنه دخالت اقتصادی آن به شدت در بحران و رکود سال‌های ۳۳-۱۹۲۹ نمایانگر شد. آمریکا که

دارای دژ استراتژیکی طبیعی بود، بیشتر از خط دفاعی فرانسه اطمینان بخش بود، ولی توجه آن به سیاست اقتصادی بهتر از خط دفاعی ماژینو در دیپلماسی فرانسه نبود. از اینرو (گرچه این تنها دلیل نمی‌باشد) انزوای آمریکا مایه فاجعه آفرینی شده و با فاجعه پایان گرفت.

در این فصل کوشش شد که پیچیدگی روابطی که سیاست خارجی از آن پدید می‌آید نمایانگر شود. و کلاً گفته شد که هدف‌های ایجاد شده به وسیلهٔ تفسیر تصمیم‌گیرندگان از ارزش‌ها درون جو سیاسی ـ اجتماعی آنها پدید آمده، و در این کار، براین اندیشه هستند که باید (خواه ناخواه تحت تأثیر محدودیت‌های سیاسی داخلی) به برخی از ارزش‌ها نسبت به دیگر ارزش‌ها اولویت داده شود. ابزارهای گوناگونی وجود دارند که می‌توان آنها را در راه دستیابی به هدف به کار برد، ولی همهٔ ابزارها همیشه با همدیگر سازگار نبوده، و برخی از آنها مناسب برای برخی از هدف‌ها هستند در حالی که به درد هدف‌های دیگر نمی‌خوردند. از اینرو چگونگی و سرشت هدف‌ها بر انتخاب ابزار اثرمی‌گذارند، ولی امکان دارد که گزینش وسیله و انتخاب ابزار، برخی از هدف‌ها را دسترس ناپذیر سازد. در رابطه با گزینش ابزار، تصمیم‌گیرندگان دراوج برداشت خود در زمینه‌ای از تأثیرگذاری‌ها یا عامل پیرامون آنها، عامل‌هایی که از درون کشور برخیزند، یا زاده شرایط وجودی کشورند، یا از نقش آن کشور در صحنه بین‌المللی پدید می‌آیند، به داوری و بررسی می‌پرازند. این تأثیرگذاری‌ها یا تواناییهای مورد تصور نیز بر انتخاب هدف‌ها و تصمیم به ایجاد اولویت در میان آنها، اثر می‌گذارند. ابزارها و هدف‌ها، هم به نوبهٔ خود بر برداشت مربوط به رخنه‌گری اثر می‌گذارند. افزوده براین گمان می‌رود که عامل‌های گوناگون جَو [سیاسی] روی همدیگر اثر گذاشته و به هم‌ورزی نسبت به یکدیگر می‌پردازند. چهارمین بعد هم‌ورزی به شکل روندی که سیاست از آن نمودار می‌شود، بوده، و خود روند از راه گزینش هدف و درجه دستیابی به آنها، گزینش ابزار و کارایی آنها، و برداشت مربوط به رخنه‌گری، هم بردیگر زمینه‌ها اثر کرده، و هم از آنها اثر می‌پذیرد. می‌توان تحلیلی جداگانه از هریک از بخش‌های سیاستگذاری خارجی به عمل آورد، و از این راه به درک موضوع رسید؛ ولی چنین درکی می‌تواند تنها بخشی از واقعیت را بازگو کرده، و حتماً عاری از قدرت تشریح می‌باشد. یک تئوری یا نظریه‌پردازی فراگیر از سیاست خارجی به الگویی پیچیده که شامل هر چهار عامل عمده که با همدیگر در هم‌ورزی باشند، نیاز دارد.

بخش ۳

روابط بین‌الملل کلان

۸

نظام‌های بین‌المللی

این کتاب با اعلام یگانگی دانش آغاز شد، ولی تنها هنگامی می‌توان به این نکته واین درک رسید که کل دانش جهان هستی را به بخش‌هایی که از نظر هوشمندی درخور فهم باشند تقسیم کنیم. در تعریف آن بخشی که می‌توان آن را روابط بین‌الملل نامید، گفتیم دانشی است که مربوط می‌شود به بررسی چگونگی، رهبری و تأثیرگذاری بر روابط میان افراد یاگروههای دست اندرکار در حوزه‌ای معین و در چارچوبی آکنده از هرج و مرج میان آنها»[1]. این قسمت [از دانش] که روابط بین‌الملل خوانده می‌شود، گام به‌گام شکافته شد و در نتیجه به بررسی رفتار، هموززی میان پدیده‌های آن، و نیز گروههای ویژه و کاملا" مهم در روابط بین‌الملل که کشور خوانده می‌شوند، پرداختیم و نیز نشان دادیم که این رفتار ضمن تأثیرپذیری از عامل‌های دیگر، تحت تأثیر روابط و بازیِ متقابل کشور مورد بررسی با دیگر واحدهای مشابه [دیگر کشورها] که در صحنه بین‌المللی دست اندرکارند، قرار دارد؛ ولی دیدیم که بازیِ دوسویه مربوطه از دیدگاه کشور مورد بررسی، مهم بوده ولی خود کانون اصلی توجه نمی‌باشند. راه دیگر نگریستن به روابط بین‌الملل، توجه اصلی به بازی‌هایِ متقابل، چگونگی آنها، و اینکه چگونه و چرا دچار دگرگونی می‌شوند، می‌باشد؛ و براین پایه می‌توان پرسش‌ها و پاسخ‌های ممکن راکاملا" جدا و متفاوت با آنچه که تاکنون بررسی شده است، به پژوهش نهاد.

واژه «هموززی» ما را مستقیماً به واژه «نظام» رهنمون می‌شود. در ساده‌ترین تعریف از

۱ـ نگاه کنید به پایان بخش یک.

نظام، می‌توان آن را یک دسته از بخش‌هایی دانست که در همورزی هستند. امکان دارد این بخش‌ها مادی باشند یا غیرمادی؛ یعنی ممکن است که چنین بخش‌هایی دارای وجود درخور لمس (مانند همورزیِ الکتریکی، بخار بنزین آغشته با هوا، سیلندرها و پیستون موتور با دیگر بخش‌های سازنده دستگاهی به نام موتور درون‌سوز را پدید آورده، و در صورت تمایل می‌توان آنها را دیده، صدای موتور را شنیده، بوکرد، و حتی چشید. بخش‌هایی نیز دارای وجودی انتزاعی و لمس‌ناپدیرند (مانند همورزی کمیت‌ها در یک دسته از معادله‌های مربوطه). نکته اصلی آن است که دگرگونی در هریک از بخش‌های تشکیل دهنده، یا دگرگونی در همورزی میان آنها، دگرگونی‌هایی در سراسر نظام پدید می‌آورد و یا اینکه سراسر آن را به ویرانی می‌کشاند. از اینرو افزایش مقدار هوا آمیخته با بخار بنزین سبب می‌شود که موتورکمابیش با نرمی یا توان بیشتر یا کم‌تر به‌کار افتد؛ در جایی که افزایش جریان هوا و بنزین مایه سرعت کار موتور می‌شود (البته با در نظرگرفتن اینکه برق و دیگر اجزاء موتور توانایی لازم را برای افزایش سرعت داشته باشند). هوای بیش از اندازه سبب توقف موتور می‌شود.

از اینرو بهترین وضعیت کار یک دستگاه، هرچه می‌خواهد باشد (برای مثال موتور باشد یا به دست آوردن حداکثر قدرت با حداقل هزینه)؛ بستگی دارد به شرایط واحدهای سازنده [دستگاه] در حد معین و دلخواه؛ به این شرط که بازیِ متقابل آنها نیز در اندازه دلخواه باشد. شرایط دلخواه بخش‌های مربوط زیر تأثیر چگونگی این همورزی‌ها و برعکس می‌باشد. درمورد موتور، مقدار آمیختهٔ هوا و بنزین دلخواه، بر پایه حرارت سراسر نظام متفاوت می‌باشد؛ و شیر اتوماتیک موتور برای تنظیم آمیخته هوا ـ بنزین، تا رسیدن حرارت موتور به سطح عادی کاری، نصب شده است. دستگاه را بایستی با توجه به همه بخش‌های آن و همورزی میان بخش‌هایش مورد توجه قرار داد.

این موضوع دو مسئله بسیار دشوار را پدید می‌آورد که به یکدیگر وابسته بوده ولی متفاوت می‌باشند. یکی از این دشواری‌ها برداشتگری است دیگری اداره‌پذیری هوشمندانه. در دشواری مسئله نخست باید گفت روش ما آن است که با دیدی تحلیلگرانه به هرچیز می‌نگریم، و آن چیز را به اجزاء بخش می‌کنیم و اجزاء را یکایک مورد بررسی قرار می‌دهیم، و همانگونه که

در بخش پیش دیدیم، روند تصمیم‌گیری به بخش‌های اطلاعات، ارتباطات، شکل‌گیری تصمیم و غیره تقسیم شد، و سپس همگی آنها بررسی شدند. روش گستردهٔ دانش‌پژوهانه معمول آن است که رابطه این شمار محدود از متغیرها را فرض کنیم یا حدس بزنیم و سپس یک فضای آزمایشی پدید آوریم، که در آن متغیرهای دیگری ثابت فرض می‌شوند؛ از این راه می‌توان دریافت که آیا حدس یا فرض ارائه شده در مورد روابط و پیوند اجزاء مربوطه درست است یا نه. این روش مایه ایجاد بسیاری از پیشرفت‌های شایان دانشورانه در فاصله زمانی میان سدهٔ هفدهم تا میانهٔ سده بیستم شده، و بیگمان مقدار فراوانی از پیشرفت‌های دانشورانه و دانش پژوهانه، چنین راهی را ادامه خواهند داد. شیوهٔ روشمند فکری که خلاف این باشد، کلاً نیاز به این دارد که همه متغیرها و هم‌ورزی‌های آنها همزمان، یکجا و با همدیگر مورد بررسی قرار گیرند.

امکان دارد کسی دربارهٔ بهای بشگه‌های می سفید آلمان سخن بگوید، و این موضوع را بر پایه هزینه شراب، زمین‌های تاکستان مربوطه، هزینه کود و آفت کش (سمپاشی)، هزینه دستمزد کارگر برای نگهداری از زمین و تاکستان و چیدن انگور و سپس ساخت آن، هزینه مخمر و شکر و دستگاه می‌سازی، هزینهٔ بشگه می، هزینه حمل و نقل و بازاریابی، و هزینه مالیات، هزینه‌های متفرقه و سودهای به دست آمده، توضیح دهد. ولی کسی نمی‌تواند دربارهٔ هزینه عدم استخراج آهن (اگر آهنی در میان باشد) از زیر زمین‌های تاکستان سخن بگوید، یا هزینه‌های زندگی انسان‌ها در جامعه‌های منزوی و دور افتاده از کانون‌های فرهنگ و تمدن، یا کمبود کار برای فعالیت‌های بسیار سودآور که ثروت جامعه را افزایش می‌دهد؛ یا هزینه ناخشنودی در اثر دستمزد پایین و شرایط سخت زندگی (البته اگر چنین کاری عملی باشد) که مایه به قدرت رسیدن هیتلر شد؛ و اینکه این موضوع اخیر می‌توانست بهای می سفید آلمان را بسیار گران کند و بالا ببرد، سخن به میان آورد. همچنین می‌توان در مورد خوبی پرده تلویزیون و بهایی که برای آن پرداخته می‌شود، و روشنی و ثبات تصویر آن، آسانی تعویض و دوام و اعتماد به پرده تلویزیون و دیگر چیزهای مربوط به آن به ارزیابی پرداخت؛ ولی این اتکاء و اعتماد بستگی به درجه احتمالات در مورد پرده تلویزیون مورد نظر دارد، و این اعتماد ممکن است تحت تأثیر خرابی خود پرده تلویزیون از میان برود، یا عاملی بیرونی مانند فشار برق و نقص در جاهای دیگر تلویزیون، نوسان برق یا

ضربه رعد، خرابی پرده تلویزیون را سبب شود و اعتماد به آن را کاهش دهد.

می‌توان گفت هر کسی تنها به هزینه هر چیز یا کالای تولیدی و عامل‌های مؤثر در بهای آن، یا به چیز دیگری که تولید این یکی باعث آنها یا مانع ایجاد آنها شده می‌نگرد. همچنین انسان می‌تواند مناسب بودن هر کالایی را از نظر مجموعهٔ محدود صفات قابل مشاهدهٔ آن، و از دیدگاهی گسترده‌تر تناسب آن را با زمینه مورد نظر ارزیابی کند. چنانچه کسی موضوع را با سرسختی دنبال کند احتمالاً می‌تواند نشان دهد که هر چیزی با هر چیز دیگر در همورزی است و بنابراین از راهی دیگر به یگانگی سراسریِ دانش و شناخت می‌رسد.

از چنین دیدگاهی مسئلهٔ اداره کردن و قابل اداره بودنِ هوشمندانه پدید می‌آید. یعنی اینکه پهنهٔ هستی به صورت نظامی است شامل یگان‌های گوناگون که همگی به گونه‌ای بسیار شگفت انگیز و پیچیده با همدیگر در همورزی هستند. اندیشه و مغز مردمی به هیچروی توان تصور چنین نظامی را ندارد. باید آن را ساده کرد. ولی به محض اینکه ساده‌سازی آغاز شود، حقیقت دچار انحراف می‌شود، و ساده‌سازی یک انتزاع است و به دور از حقیقت. هرگونه نظامی که از یکپارچگی سراسری کوچکتر و کمتر باشد، ساخته و پرداخته مغز انسان است، و مرزهایی که برای این نظام پیشنهاد شده به صورت دلبخواهی بوده و در آن برخی از همورزی‌ها را کنار گذاشته یا نادیده انگاشته‌اند.

همین که بپذیریم نظامی کم‌تر از نظام سراسری و فراگیر است، پذیرفته‌ایم که ساخته و پرداخته مغز انسان است؛ راهی است برای نگرش به هر چیز و از این راه می‌توان به گونه‌ای دیگر اندیشید و گفت که هر چیزی را می‌توان به عنوان یک نظام تصور کرد، و نیز می‌توان هر چیزی، به جز نظام سراسری پهنهٔ هستی را نظام فرعی یک نظام دیگر به شمار آورد. یک گلبول خون را می‌توان همچون یک نظام شیمیایی یا یک خرده نظام از بدن موجود یا نظام اصلی یک جانور تصور کرد، و خود جانور را می‌توان خرده نظام از نظام اصلی اجتماع جانوران همگون آن دانست، و می‌توان تصور کرد که اجتماع جانوران همگون مزبور خرده نظامی از نظام پدیده زندگی شامل گیاهان و آب و همه جانوران هستند، که خود این نظام را هم می‌توان خرده نظامی از نظام هستی زمین در پهنه کیهان بر شمرد، و نظام خورشیدی را هم خرده نظام از جهان هستی

بدانیم. از اینرو نظام شیمیایی مانند گلبول خون را نیز می‌توان یک خرده نظام از نظام سراسری جهان هستی به شمار آورد، ولی کوشش برای شناسایی، مشاهده و تفسیر همورزی میان نیروی جاذبهٔ سیارهٔ کیوان و این نظام شیمیایی، احتمالاً ناممکن می‌باشد، و حتی اگر ممکن باشد شاید باتوجه به پیامدهای آن سودآور نباشد.(۱)

این معیاری است که به وسیلهٔ آن دربارهٔ درستی یا نادرستی برداشتگری ویژه یک نظام داوری می‌شود- خواه ناخواه این موضوع درک مهمی را به دست می‌دهد، و همانگونه که در بخش پیشین این کتاب گفته شد، ما دراینجا بر کارسازیهای، تمرکز کرده، و این فرض را که کارسازی‌های بازیگران دیگر احتمالاً کم‌تر نتیجه‌ای در بیشتر پیامدهای بین‌المللی دارند،(۲) پذیرفته‌ایم. این موضوع که آیا به یاری یک برداشتگری معین می‌توان درک مهمی از این موضوع به دست آورد، خود به متناسب بودن پژوهش و شناخت یگان‌های مورد نظر و همورزی آنها، و مرزهای گرداگرد نظام بستگی دارد. البته تا آنجاکه همورزی‌ها و مرزها به دقت تشریح شده؛ و روندهای نظام را بتوان به روشنی تعیین کرد و عامل‌هایی که نظام را قادر به ادامه روال یا دگرگونی و یا به ویرانی می‌کشانند، معین کرد.

از اینرو گفته می‌شود که ضرورت تندرستی انسان درآن است که خون با فشاری معین و با داشتن مقدار متوازن و معینی گلبول سرخ و سفید، مقدار معینی اکسیژن و دیگر مواد مانند قند

۱ـ بهتر است نکتهٔ مورد نظر در اینجا کاملاً وارسی شود. برخی واژه نظام، را برای هر مورد پیوندی که میان یگان الف و یگان ب وجود داشته باشد، به گونه‌ای که فرضاً یگان ب زیرتأثیر الف باشد ولی یگان الف از یگان ب تأثیر نپذیرد، به کار می‌گیرند. کسانی دیگر ترجیح می‌دهند که واژه نظام را تنها در موردهایی به کار برند که همورزی و بده بستان میان یگان‌ها وجود داشته باشد. بحثی که در اینجا ارائه می‌شود، این عدم توافق راحل می‌کند: اثر نظام شیمیایی گلبول خون بر نیروی جاذبهٔ سیارهٔ کیوان از دیدگاه تئوری ناممکن است (گرچه حتی تصور آن هم امکان پذیر نیست) ولی عکس آن را می‌توان به تصور آورد. اکنون مثال ساده‌تری می‌آوریم، همورزی اجتماعی میان انسان‌ها بر کُره زمین، آشکارا زیر تأثیر همورزی نظام جوی قرار دارد (برای مثال، چگونگی هوا، باران و تابش آفتاب). می‌توان نظامی را در نظر گرفت که یگان‌های آن عبارتند از نظام جوی و نظام اجتماعی، که نظام جوی بر نظام اجتماعی اثر می‌گذارد، ولی نظام اجتماعی نمی‌تواند بر نظام جوی اثر نهد. البته همیشه امکان دارد که از دیدگاه تئوری اثر متقابل ایندو نظام را ممکن بدانیم، و در عمل هم امروزه به آزمایش‌هایی درباره هوا چگونگی تشکیل ابرها و غیره دست یازیده‌اند. در این زمینه از دیدگاه تئوری هیچ گونه همورزی تصورپذیر نیست. درعمل تنها گونه همورزی بسیاراندکی تصورپذیر و مشهود و درخور تحلیلگری می‌باشد.

۲ـ به پایان بخش دوم نگاه کنید.

و هرکدام از آنها درست به اندازه لازم در سراسر بدن به گردش در آید. کسی که می‌خواهد متخصص درمان بیماری‌های خون شود، می‌تواند خون را همچون یک نظام به شمار آورد، و روند اکسیژن‌گیری از شش‌ها را به عنوان خوراک دهی به این نظام تلقی کند؛ و امکان دارد با دانش و بینش نزدیکی که از خون دارد بتواند یگان‌های مربوطه و همورزی‌ها آنها را به تصور آورده و راههایی را برای درمان پیامدهای نارسایی اکسیژن گیری خون بیابد. وی در نقش متخصص خون، به این نکته اهمیت نمی‌دهد که چرا اکسیژن گیری خون نارسا است.

از سوی دیگر پزشکی عمومی،متوجه سلامت همه اعضاء درکالبد.انسان به صورت یکجا می‌باشد. در نتیجه نظام خود را شامل همه یگان‌های بدن و همورزی آنها را به صورت یکجا، می‌داند، و از اینرو کوشش خود را متوجه طرزکار و رابطه میان شش‌ها و خون، می‌سازد. اگر شش‌ها دچار بیماری سل یا ورم یا دیگر بیماری‌ها شوند، که بیماری سبب جلوگیری از کار کامل اکسیژن گیری شود، پزشک عمومی خواهد کوشید که وضع را به حالت عادی برگرداند، ولی پزشک مزبور کاری به کمبود اکسیژن خون ندارد. دانستن این موضوع که چگونه می‌توان انسان را زنده نگهداشت، در نتیجه پیشرفتی در زمینهٔ درک روابط میان شش‌ها و خون پدید آمده است؛ ولی درک اینکه چگونه می‌توان انسان را زنده نگهداشت نیز احتمالاً به درک درمان خون برای جبران نارسایی رابطه شش‌ها باخون دارد. در اصل هیچ دلیلی در دست نیست که چرا نباید یک فرد دانش‌های مربوط به هردوی این نظام‌ها را داشته باشد. سراسر کالبد انسان از جمله مغز، اعصاب، قلب، شش‌ها، دستگاه گوارش، مثانه و دستگاه دفع (یا خرده نظام‌ها) را به طورکلی، با نظام خون که مجری بسیاری از روندهای فیزیکی، شیمیایی و زیستی است، در همورزی هستند. ولی هردوی این نظام‌ها بیش از اندازه پیچیده بوده، و دانستنی‌های مربوط به هریک از آنها بسیار گسترده‌اند، و چنانچه یک فرد بر یک مورد تکیه کند درک و برداشت و مهارت افزون‌تری در آن رشته به دست می‌آورد.

نیاز به اداره‌پذیری هوشمندانه، این تمرکز [در یک رشته] را گوشزد می‌کند. اکنون دانش کامل و سراسری دربارهٔ ساختمان بدن انسان چنان گسترده است که احتمالاً هیچکس نمی‌تواند همه زمینه‌های آن راکاملاً فراگیرد. امروزه اجزاء گوناگون تشکیل دهندهٔ بدن، به خوبی شناخته

شده اند، بخش‌های گوناگون تقسیم بندی فرضی شده تا بتوان وارد جزییات هربخش شد و به درستی آن را فراگرفت؛ ولی هنگامی که تحلیلگری برای ارائه پیشنهاد به اقدام می‌شود، بسیار مهم است که اندیشه را تنها و صرفاً متوجه همان بخش نکنیم، بلکه تااندازه‌ای سراسر نظام را یکجا در نظر بگیریم. کودکانی که از داروی تالیدومید (Thalidomide) تأثیر پذیرفته‌اند، احتمالا" پیامدهای این نارسایی یا دقیق‌تر بگوییم، نارسایی در شناخت مرزهای میان نظام مورد نظر را نمایان می‌سازند، در آغاز گمان می‌رفت که تالیدومید تنها بر نظام اعصاب پدر یا مادر اثر می‌گذارد، ولی در حقیقت اثر آن شامل نظام رشد جنین نیز می‌شود. انگیزه خوراندن تالیدومید، کمک به تندرستی مادر و فرزند بود؛ گرچه امکان داشت که دستگاه اعصاب مادر تحت تأثیر قرار گیرد. به این ترتیب منظور نخستین این دارو برآورده نشد، زیرا مرزهای نظام به درستی تشخیص داده نشده بود.

چگونه می‌توان تناسب را تشخیص داد؟ چنانچه نظام مورد نظر، روابط میان درجه کاربرد گرما در تبخیر آب باشد، احتمالا" چنانچه متغیر فشار هوا، و نیز اگر در خلال روز متغیر آفتاب یا هوای ابری را از نظر دور دارند، برداشت درستی از مرزهای نظام به دست نخواهد آمد؛ ولی احتمالا" چنانچه در شب متغیر مهتاب یا ابر را حذف کنند چنین عدم تناسبی پدید نیاید. من می‌گویم که احتمالا" چنین وضعی امکان دارد زیرا سرانجام این موضوع مربوط می‌شود به درجه دقتی که در مشاهدهٔ نظام مورد نیاز است. درک کامل ناممکن است؛ درک کافی برای بیشتر منظورها را می‌توان بدون در نظر گرفتن مهتاب به دست آورد؛ تنها یک درک غیردقیق می‌تواند بدون اندازه‌گیری درجه کاربرد گرما به دست آید.

از اینرو یک نظام به صورت جداگانه و بیرون از واقعیت‌های یگان‌های معین و هم‌ورزی آنها، به تصور در می‌آید؛ هدف از این کار ایجاد زمینه‌ای کنترل پذیر برای بررسی است، و جداسازی هنگامی برای بررسی مؤثر می‌افتد که شامل به حساب آوردن همه هم‌ورزی‌های مهم باشد، و شاید تنها آندسته از هم‌ورزی‌ها را بتوان نادیده گرفت که حذف آنها اثر مهمی بر نتیجه‌های بررسی بر جای ننهاده و ارزش بررسی را از میان نبرند. تا آنجا که مربوط به دانش‌های اجتماعی می‌شود، دشواری‌های روش به کار گرفته شده، بیدرنگ آشکار می‌شوند. تنشی میان

خواست ایجاد زمینهٔ قابل کنترل و نیاز به نادیده انگاری آندسته از همورزی‌ها که نسبتاً بی‌اهمیت هستند، وجود دارد. در هر وضع اجتماعی که در اثر یک رشته همورزی‌های گوناگون، بسیار بسیار پیچیده باشد، حتی اگر متغیرها [دگرگونپذیرها] به دقت تعریف و توصیف شده باشند، تشخیص همورزی‌های مهم از غیرمهم بسی دشوار است. از اینرو تصور نظامی کنترل‌پذیر که اساساً ساخته و پرداخته مغز انسان باشد، احتمالاً مایه نادیده انگاری برخی از هـمورزی‌های مهم می‌شود؛ و یا دسته‌بندی همورزی‌های متفاوت، در یکجا و مشابه دانستن آنها، منجر بـه اشتباه می‌شود (همانند اشتباه در مورد استفاده از تالیدومید)؛ یا اینکه کلاً نتیجه‌ای ساده، بیجا و مبتذل به دست می‌دهد (همانند بیشتر تحلیلگری‌های نظام در دانش‌های اجتماعی، تا به امروز). از سوی دیگر کوشش در راه جلوگیری ساده‌سازی بیش از اندازه در جمله‌های پیشگفته (حذف نابجا، یا دسته بندی نامناسب) احتمالاً مایه ایجاد برداشتی بسیار پیچیده و غیر قابل کـنترل خواهد شد. تا آنجا که مربوط به روابط بین‌الملل می‌شود، کوشش برای برطرف سـاختن ایـن دشواری‌های سخت، هنوز با هیچگونه پیشرفتی روبرو نبوده است.

شاید به هر روی توضیح دقیق این نکته لازم باشد که پیچیدگی چگونه پدید مـی‌آید. اندیشیدن درباره نظام یعنی در نظر آوردن نظامی که تنها دارای واکنش نباشد بلکه همورزی را در برگیرد، میان دو موجود الف و ب که روابط مفروضی در چارچوب نظام دارند، ایجاد کنشی از سوی الف سبب برانگیختن ب به واکنش یا پاسخ می‌شود. پاسخ ب نیز به نـوبهٔ خـود مـایه برانگیزشی در الف می‌شود. و این هم به نوبه خود پاسخ می‌دهد. اگر موجودهای مـورد نـظر کالبدهای زنده باشند، کنش الف موجب تعدیل رفتار ب می‌شود، و پاسخ ب نیز به نوبه خود رفتار الف را تعدیل می‌کند. روندی که طی آن تعدیل رفتار الف در نتیجه دگرگونی در رفتار ب ناشی از کنش خود الف باشد، به نام بازخور (Feedback) خوانده می‌شود. بازخـور مـی‌توانـد مثبت یا منفی باشد؛ یعنی ممکن است پاسخ ب سبب شود که الف رفتار پیشین خود را ادامه دهد یا شدت بخشد (بازخور مثبت)؛ یا شاید موجب شود که ب رفتار پیشین خود را قطع کند (بازخور منفی). بازخور مثبت در مورد افزایش قدرت تسلیحاتی کشور الف، به علت دشمنی مورد تصور از سوی کشور ب مورد بحث قرار گرفت، که در نتیجه کشور ب هم به برنامه‌های

تسلیحاتی کشور الف، پاسخ داده و به افزایش تسلیحاتی پرداخت، و سرانجام کشور الف برنامه تسلیحاتی خود را شدت بخشید. بازخور منفی در مثال برنامه تسلیحاتی کشور الف دیده شد که طی آن تصمیم‌گیرندگان کشور ب رفتار خود را دگرگون ساختند، تا تصمیم‌گیرندگان کشور الف را تشویق به دگرگونی رفتار خود کنند و به آن‌ها بگویند که دیگر خطری در میان نیست، یا قدرت نظامی طرف به آن اندازه بزرگ شده که نمی‌توان با آن به رویارویی پرداخت، و بنابراین برنامه‌های تسلیحاتی را تعدیل یا رها سازند.

این مثال، بیدرنگ علت پیچیدگی را نشان می‌دهد. نخست آنکه، به روشنی آشکار است، کشور الف تنها با کشور ب روابطی دو جانبه ندارد، بلکه با کشورهای ج.د. و و دیگر کشورها نیز در ارتباط می‌باشد. به محض اینکه یک موجود دیگر (کشور ج) پدید آمد، موضوع بیش از پیش به پیچیدگی خواهد گرایید. درباره تصمیم‌گیری نسبت برنامه تسلیحاتی، تصمیم‌گیرندگان الف می‌باید پاسخ‌های ب و ج را در نظر بگیرند؛ تصمیم‌گیرندگان ب و ج هم بایستی در نظر بگیرند که آیا برنامه تسلیحاتی الف علیه آنها صورت می‌پذیرد یا علیه کشوری دیگر یا علیه هردوی آنها؛ و در تصمیم‌گیری برای پاسخ به الف نه تنها باید اثر آن را بر کشور ب حساب کنند، بلکه اثر اقدام خود را نسبت به یکدیگر نیز بسنجند. اکنون باید تصمیم‌گیرندگان الف به نوبهٔ خود پاسخ‌ها را مورد توجه قرار دهند، و پاسخ ب به خوبی می‌تواند مشوق کاهش برنامه تسلیحاتی باشد (بازخور منفی) در جایی که پاسخ ج تشدید برنامه تسلیحاتی الف را سبب شود (بازخور مثبت). ورود هر واحد [کشور] دیگری و افزودنِ آن به جمع کشورهای دیگری مایه ضریب تصاعدی پیچیدگی و هم‌ورزی می‌شود.

دوم آنکه، هم‌ورزی‌ها همگی یکسان نیستند. روابط میان کشورهای الف و ب تنها شامل هم‌ورزی‌های برنامه‌های تسلیحاتی نیست. این هم‌ورزی‌ها شامل فعالیت‌های اقتصادی، دیپلماتیک، سیاسی، تبلیغاتی یا براندازی هم می‌شوند؛ و از مهاجرت و مسافرت افراد که در اثر یک زمین لرزه در ژاپن یا نیامدن باران موسمی در هند پدید می‌آیند؛ از سفر به ماه، یا از زندگی یا مرگ کسی و مانند اینها، پدیدار می‌شوند. برنامه تسلیحاتی کشور الف، مایه پاسخ ب می‌شود، و اثر بازخور پاسخ ب برالف تنها از راه تسلیحاتی نخواهد بود، بلکه همهٔ هم‌ورزی‌های دیگر را

نیز در روابط آندو کشور در بر می‌گیرد. از اینرو امکان دارد پاسخ ب به برنامه تسلیحاتی الف در قالب اقدام براندازی در سرزمین الف نمایان شود، که احتمالاً سبب جلوگیری کشور الف از ورود شهروندان کشور ب به خاک خود می‌شود. با توجه به این موضوع هنگامی که پیچیدگی همورزی‌های گوناگون روابط چند کشور به رشته همورزی‌های گوناگون افزوده شود، آشکارا چگونگی مسئله و دشواری آن نمودار می‌شود.

این مثال‌ها کاملاً روشنگر موضوع هستند. منظور از مثال‌ها و گفته‌های بالا آن بود که دشواری کارکرد یک نظام ناهماهنگ بین‌المللی آشکار شود؛ نظامی شامل تنها یگان‌ها و همورزی‌های آنها که برای فهم مطلب، ضروری به نظر می‌رسند. و این نخستین گام در راه دستیابی به حل مسئله را نمایان می‌سازد. بر پایه پرسش‌ها و پاسخ‌های مورد نظر آشکار می‌شود چه نوع برداشتگری متناسب‌تر می‌باشد، کنارگذاشتن برخی عامل‌ها را می‌توان پذیرفت، و مرزهای مختلفی پدید آورد. امکان دارد چنین پرسشهایی مربوط باشند به تأثیر جو دستگاه، بر تصمیم‌گیرندگان کشورها، برای نظام‌های گوناگون و با منش‌های متنوع کشورها، برای عامل‌هایی که برثبات یا فروپاشی نظام‌های گوناگون تأثیر داشته باشند، یا آنانی که بر چگونگی یا شمار همورزی‌های گوناگون، یا رفتار یگان‌ها اثر می‌نهند.

تفاوت اساسی در روش برداشتگری متناسب با این پرسش‌های گوناگون، از انتخاب نقطهٔ آغاز ناشی می‌شود. امکان دارد فرد در تلاش برای گمانزنی یک نظام بکوشد که به گونه‌ای نارساگویای بخشی از حقیقت باشد؛ و در بررسی خود یگان‌های مهم آن را شناسایی و توصیف کند، و بکوشد هم‌ورزی‌های مهم یگان‌ها را شناسایی کند. بیشتر تحلیلگرانی که نظام‌های تحلیلگری را برای بررسی روابط بین‌الملل به کار گرفته‌اند، از چنین راهی وارد شده‌اند. در اینگونه بررسی‌ها، کشورها به عنوان یگان‌های مهم فرض شده‌اند، و تحلیلگری برروی نظام کشورهایی که هم‌ورزی دارند، صورت پذیرفته است. پیشگام بکارگیری نظام‌های تحلیلگری، یعنی مورتن کاپلان (Morton Kaplan) در نوشتهٔ خود به نام «نظام و فرایند سیاست بین‌الملل» اساساً چنین دیدگاهی را دنبال کرده است. کاپلان شش نظام بین‌المللی را یادآور می‌شود. نظام تعادل نیروها، نظام دو قطبی نیم بند، نظام دو قطبی استوار، نظام جهانی، نظام سلسله مراتبی برخوردار از

رهبری یا بی‌رهبری، نظام مبتنی بر وتو[۱]. وگرچه برخی از این نظام‌ها شامل یگان‌هایی غیر از کشور می‌شوند، در بیشتر آنها نقش کشورها (که بازیگران ملی خوانده می‌شود) جنبه محوری دارد. همچنین کارل دویچ با برداشت درخشان خود از سیبرنتیک بر همورزی کشورها[۲] یا به سخن دقیق‌تر بر همورزی درونی تصمیم‌گیری کشور که با محدودیت‌هایی روبرو است و اقدام آن متوجه این همورزی‌ها می‌باشد، تکیه می‌کند. بسیاری از دانشجویان روابط بین‌الملل درباره نظام بین‌المللی، یا حتی در مورد نظام سیاسی بین‌المللی، گفته یا نوشته‌ای ارائه می‌دهند، بی‌آنکه در نظر بگیرند که آیا امکان یک نظام جهانی، در چارچوبه‌ای برون از نظام کشورها، وجود دارد یانه. و می‌گویند نظام بین‌المللی متشکل از کشورها است، و می‌افزایند که هیچ نظام دیگری نمی‌تواند وجود داشته باشد.

ولی از آنجاکه هر نظامی ساخته و پرداختهٔ مغز انسان است، راه دیگر برای نگریستن به روابط بین‌الملل غیر از نظام کشورها نیست. و اگر چنین باشد، مایه شگفتی است. البته شاید راه کاملا" متفاوتی برای گمانزنی درباره نظام‌های بین‌المللی وجود داشته باشد؛ که از همورزی‌های گوناگون پدید آیند. برای مثال کسی ممکن است، مشاهده کند که در دو سوی مرزهای کشور بسیاری از نقل و انتقالات و دادو ستدهای دوسویه صورت می‌پذیرند که مربوط یا ناشی از تولید و توزیع ثروت می‌باشند. امکان دارد که کسی آن را دادوستدهای اقتصادی بنامد. و از اینرو می‌تواند بگوید که به همهٔ دادوستدهای اقتصادی بین‌المللی علاقمند است. می‌توان یک نظام اقتصادی بین‌المللی راگمان زد که برپایهٔ چگونگی همورزی اقتصادی استوار شده باشد. سرآغاز تعریف چنین نظامی توصیف نوع خاصی از همورزی و نه شناسایی یگان‌های ویژه‌ای است که در زمینه‌های گوناگون در همورزی می‌باشند. چنین برداشت انتزاعی از حقیقت، نوع رفتار ویژه‌ای را ارائه می‌دهد، و روشن است که در چنین نظام بین‌المللی مفروض، بسیاری از یگان‌های گوناگون عضویت دارند. برای مثال می‌توانیم شورای اقتصادی و اجتماعی سازمان

۱ـ برای روشن شدن جزییات این الگوها، نگاه کنید به:
M. A. Kaplan, *System and Process in International Politics,* (Wiley, 1957), pp. 22 ff.
2- The Nerves of Government (Free Press, 1963), and The Analysis of International Relations (Prentice-Hall, 1968).

ملل متحد، و بسیاری از سازمان‌های تخصصی (مانند، صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی برای بازسازی و توسعه، سازمان خواربار و کشاورزی، و دیگر سازمان‌ها) را نظام اقتصادی بین‌المللی به شمار آوریم. همچنین گروههایی مانند [کشورهای] بنلوکس، جامعهٔ اقتصادی اروپا، و سازمان خدمات مشترک آفریقای خاوری، کشورها، بانک‌ها، صنایع و کارخانه‌ها، اتحادیه‌های کارگری، تولیدکنندگان فردی یا عملیات بازرگانی، و جهانگردی را بخشهایی از این نظام قلمداد کنیم. از اینرو هنگامی که نمایندگان بانک‌های مرکزی کشورهای مهم مالی برای تصمیم‌گیری دربارهٔ امور پولی بین‌المللی گرد هم می‌آیند، در حقیقت در صحنه بین‌المللی دست به اقدام زده‌اند، و در نتیجه تصمیم‌های آنها بر رفتار تصمیم‌گیرندگان کشور اثر می‌گذارد؛ ولی از دیدگاه مربوطه اقدام آنها در چارچوب دادوستدهای اقتصادی چندسویه مهم می‌باشد. همچنین در سطحی کوچک‌تر، هنگامی که یک جهانگرد انگلیسی ۵۰ لیره انگلیسی خود را به فرانک فرانسه تبدیل می‌کند، وی در قالب نظام اقتصاد بین‌المللی عمل کرده است، گرچه شاید عمل او چندان با اهمیت نباشد.

البته شاید این توجیه دقیق نباشد، و بهتر است بگوییم این جهانگرد به عنوان یک فرد انسان در یک نظام اقدام نمی‌کند، بلکه شرکت او در نظام ریشهٔ اقتصادی دارد. اعضای نظام تنها همچون فرد یا افراد همبسته به شمار نمی‌آیند بلکه رفتاری اقتصادی را نیز دنبال می‌کنند. نظام مورد نظر نظام کارکردین یا نظام رفتاری می‌باشد ـ انتزاع سازی حقیقت، بدون توجه به مبنای آن، نمایانگر رفتاری از نوع ویژه و صحنه‌ای ویژه است. یعنی همانگونه که دیوید ایستون (David Easton) می‌گوید، در یک نظام تحلیلگری همورزی انتزاعیِ گردآمده، ناشی می‌شود از: تعیین سراسر شبکهٔ رفتاری که افراد در آن شرکت دارند.[1] دربارهٔ یک نظام کشوری مفروض هرکس می‌تواند به جهان واقعی بنگرد و اقدام تصمیم‌گیرندگان را از سوی کشورها ببیند، و شاید در اینصورت بتواند چیزی بسیار نزدیک به حقیقت را دربارهٔ دورهٔ زمانی ویژه‌ای از تاریخ بازگوید. در مورد نظام رفتاری، هرکس می‌تواند به واقعیت جهان نگریسته و دقیقاً زمینه‌های

۱ـ برای بحث بیشتر در این باره و روشن شدن چگونگی همه نظام‌های اجتماعی تحلیلگرانه، نگاه کنید به:
D. Easton, ***A Framework for Political Analysis,*** (Prentice- Hall, 1965), pp. 35-45).

رفتاری همورزی افراد یا گروهها را در اقتصاد شناسایی کند.

ولی از آنجا که زمینه‌های اقتصادی رفتار، مورد نظر می‌باشد، تنها گروهها (یاافراد) که فعالیت آنها صرفاً اقتصادی است در مد نظر نیستند. البته باید صندوق بین‌المللی پول از جهت فعالیت اقتصادی‌اش یک یگان در نظام اقتصادی بین‌المللی به شمار آید، زیرا بیشتر اقدام‌های آن جنبه اقتصادی دارند؛ ولی امکان دارد که اقدام‌های یونسکو (UNESCO) نیز در برخی زمینه‌ها جنبه اقتصادی داشته باشد، همچنانکه ممکن است سازمان دهندگان بازی‌های المپیک نیزوارد در جنبه اقتصادی شوند. کارهای سازماندهندگان بازی‌های المپیک می‌تواند همانند کارسازی صندوق بین‌المللی پول در موردی هم جنبه سیاسی یا فرهنگی یاایدئولوژیکی داشته باشد. از اینرو شبکه‌ای از نظام‌های رفتاری گوناگون را می‌توان به گمان آورد که هریک شامل همورزی افراد یا گروهها در زمینه‌های مختلف رفتاری آنها باشند؛ و عضویت افراد یا گروهها در نظام را از این راه تعیین می‌کند که آیا افراد یا گروههای مزبور طبق روش تحلیلگری رفتار می‌کنند یا نه. در اینگونه نظام‌ها مقام یا عنوان یا کردار ظاهری افراد یا گروهها در نظر گرفته نمی‌شود.

شاید اینگونه نظام‌های رفتاری در چارچوبه‌ای متفاوت از چارچوب برداشتگری نظام‌های کشوری باشند. احتمالا" برداشتگری نظام‌های کشور ـ نظام‌هایی که به وسیله یگان‌ها و همورزی میان آنها شناخته می‌شوند ـ می‌توانند به درک روابط میان نظام و خرده نظام‌ها (یا تأثیر جَو خارجی بر تصمیم‌گیرندگان کشور و برعکس) کمک کنند، تا بتوان به تعریف و توصیف نوع‌های گوناگون نظام‌های کشور، و شناسایی عامل‌های ثبات، نگهداری نظام، بی‌ثباتی و دگرگونی آن، و نیز درکشاندن آن به نظامی از نوعی دیگر، رسید. از سویی دیگر مفهوم نظام‌های رفتاری، باید آگاهی بیشتری درباره کارآوریهای روندهای بین‌المللی و نیز نقش یگان‌های گوناگون از جمله کشورها، به دست دهد.

خلاصه آن که باردیگر تأکید می‌کنیم که تنها یک حقیقت وجود دارد و آن همورزی در پهنهٔ جهان هستی است.(۱) درک یا حتی تصور این حقیقت ناممکن است، ولی وجود هریک از

۱ـ من گمان نمی‌کنم نیاز باشد وارد بحث ماوراء الطبیعه و فلسفهٔ مربوطه شوم که آیا حقیقتی هم وجود دارد یا نه. برای تأمین منظور بحث من کافی است که فرض کنیم که حقیقتی در اینجا هست.

بخش‌های آن جدا از حقیقت و شامل برخی از انحراف‌ها است. انتزاع‌های سودمند آنهایی هستند که در رابطه با پاسخ به پرسش‌های ما حداقل انحراف را در برداشته باشند. یک روش انتزاع آن است که الگوهای همورزی که نظام‌ها نامیده می‌شوند به تصور درآیند یا ساخته و پرداخته شوند. اگر بین‌المللی، به معنی گذشتن از یا فراسوی مرزهای کشورها است، نظام‌های بین‌المللی، شامل سراسر همورزی‌های گوناگون در میان یگان‌هایی می‌شوند که از مرزهای مختلف [کشورها] می‌گذرند یا فراتر می‌روند. هنوز هم این گمان برای درک یا بررسی بسیار پیچیده است. بنابراین، نیاز به انتزاع بیشتری نسبت به انتزاع نخستین، که نظام بین‌المللی نامیده می‌شود، وجود دارد، و احتمالاً می‌توان از دو راه آن را به انجام رسانید. می‌توان یگان‌های ویژه مانند کشورها، و همه همورزی‌های این یگان‌ها را شناسایی کرد و تحلیل کرد؛ و در نتیجه می‌توانیم نمونه‌های گوناگون نظام‌های کشورها و دیگر زمینه‌ها را تعریف کنیم. راه دیگر آن است که هرنوع ویژه‌ای از همورزی را شناسایی کنیم، زیرا نظام شامل اینگونه همورزی میان یگان‌ها می‌باشد. چارچوبه‌های گوناگون مربوط به برداشتگری‌های گوناگون می‌شوند. سه فصل آینده شامل این موضوع‌ها خواهند بود. نخست نگرش به شناخته شده‌ترین نظام کشور، تعادل قوا (تراز نیروها)، و سپس بحث درباره نظریهٔ بازی و نظریه چانه‌زنی؛ دوم روشن ساختن سه نظام رفتاری؛ و سوم بررسی دشواری دگردیسی نظام‌ها و انتقال قدرت رخنه‌گری در نظام‌های بین‌المللی.

۹

نظام‌های کشوری

عادی‌ترین روش بررسی نظام‌های بین‌المللی در چارچوب کشورها یعنی یگان‌هایی که مهم انگاشته می‌شوند، صورت می‌پذیرد. فرض براین است، که تصمیم‌گیرندگان کشور منشأ و هدف بیشترین اقدام‌های مهم بین‌المللی هستند، بنابراین در نظام بین‌المللی کشورها به عنوان یگان‌های مورد نظر با همورزی در نظر گرفته می‌شوند؛ و اگر این نظام ماهرانه تعریف و تحلیلگری شود، به درک بخش مهمی از رویدادهای بین‌المللی کمک خواهد کرد. معمولاً" این نظام همچون نظامی که دارای یک نهاد یگانهٔ رهبری یا کنترل باشد، به شمار نمی‌آید؛ و چگونگی همورزی آن اصولاً" با توجه به شمار، رفتار، و هدف‌های یگان‌های مهم یا خرده نظام‌های آن متفاوت است. می‌توان نمونه‌های مختلف نظام بین‌المللی بر پایه کشورها را به گمان آورد که دارای دو، پنج، پانزده یا پنجاه یگان مهم بوده، و کنترل‌کنندگان دارای هدف‌های گوناگون باشند، و توان‌های گوناگون برای پیشبرد و دستیابی به هدف‌های خود، در رابطه با همدیگر، در اختیار داشته و دارای شمار یگان‌ها، چگونگی هدف‌ها، و توانایی‌ها متفاوت باشند. اینها در همورزی با یکدیگرند و زیر تأثیر یکدیگر قرار می‌گیرند؛ از اینرو منابع X (به گونه‌ای گسترده توصیف شده) که در اختیار کشور الف می‌باشد، تنها هنگامی برای کشور مزبور توانایی متفاوتی را به بار می‌آورد که کشور ب نیز تقریباً دارای منابع X بوده و در این میان کشورهای ب، ج، د، ش هم هریک تقریباً دارای منابع X باشند، همورزی دو نظام کاملاً" متفاوت باشند؛ همچنین هدف‌های مورد نظر تصمیم‌گیرندگان کشور الف می‌تواندبه گونه‌ای منطقی در دو نظام

جداگانه متفاوت باشد؛ سوم، اگر منابع در دسترس به شدت دگرگون شوند، یا اگر هدف‌هایی نامناسب دنبال شوند، شمار یگان‌ها نیز تحت تأثیر قرار خواهند گرفت.

با توجه به این موضوع‌ها، می‌توان اقدام‌هایی درزمینه ایجاد الگوهایی با نمونه‌های متفاوت برای نظام‌های کشوری به عمل آورد. به هرروی نخست باید نکته اساسی مورد نظر روشن شود. بیشتر نظام‌ها [روالینه‌ها] دارای منظورهایی روشن می‌باشند. برای نمونه، موتور درون‌سوز فصل پیش را مثال می‌آوریم. این موتور از سوی طراح آن برای تولید قدرت حرکت ساخته شده است، ولی طرح بر پایه خواست و نظر مربوطه فرق می‌کند، آیا تنها مقدار قدرتی که تولید می‌کند مورد توجه می‌باشد یا اینکه هدف آن است که بیشترین قدرت ممکن را در چارچوب اندازه‌ای و محدوده‌ای معین سنجیده و هزینهٔ ساخت، یا نگهداری و به کار انداختن یا جانشین‌سازی، به دست آورد. هدف نظام زیستی بدن انسان، همانا بقای اعضای خود می‌باشد، و یگان‌های آن و نیز همورزی آنها هماهنگی زیستی این نظام را پدید آورده‌اند؛ و چنین نظامی طی صدها هزار سال در واکنش نسبت به محیط زیستی موجود پدید آمده است (و خود این دستگاه یا نظام بدن انسان نیز از راههای گوناگون در برابر پیرامون زیستی خود تعدیل شده است). البته در چارچوبه اجتماعیِ نظام‌های کشوری، حقیقت به مقدار فراوانی دیگرگونه میشود، و در نتیجه ارزش یک الگو راکمرنگ یا نابود می‌کند. ممکن است نتوانیم نظام ساختار کشوری را به درستی به عنوان هدف‌یاب یا هدف دار به گمان آوریم. البته در خرده نظام‌ها کشورها در چارچوب چنین تصور و برداشتی، به هدف نیاز دارند. می‌توان گفت هرچه نظام بین‌المللی در جهان واقعی با در نظر گرفتن نظام بر پایه کشورها کمتر به انحراف گراید(یعنی دقیق‌تر بگوییم به صورت یک نظام تصور شود که تنها یگان‌های مهم آن کشورها هستند)، رفتار تصمیم‌گیرندگان کشور و هدف‌هایشان اهمیت بیشتری می‌یابد. این یکی از زمینه‌های نظریهٔ کاپلان است که می‌گوید کشور در مجموعه نظام بین‌المللی خرده‌نظام به شمار می‌آید؛ و می‌افزاید که یک نظام بر خرده نظام‌های خود برتری دارد، در نتیجه نقش‌های اساسی ... نظام همچون پارامتری برای «داده‌های» هریک از خرده نظام‌ها کار می‌کند. یک خرده نظام هنگامی برتری می‌یابد که نقش‌های اساسی نظام نتوانند همچون داده‌های پارامترهای خرده نظام به کار

افتند.[۱]

اگر بتوان نظام بین‌المللی را نظام کشوری [یعنی نظامی بر پایه کشورها] به شمار آورد، به احتمال فراوان می‌توان گفت خرده نظام از خود نظام برتر است. هرچه یک خرده نظام سلطهٔ بیشتری پیدا کند، کم‌تر می‌تواند دارای هدف‌هایی خودجوش باشد، و از اینروی هدف‌های خرده‌نظام برتر به صورت متغیرهای بسیار مهم در الگو در می‌آیند. درک نادرست در این زمینه، بیش از یکبار مایه اشتباه تحلیلگری شده و برداشت نادرستی را نسبت به جهان واقعی پدید آورده است. تحلیلگرانی که هدف والای کشورها را حفظ صلح به شمار می‌آورند، براین گمانند که نظام‌های کشوری آرمان نگهداری صلح را در بردارند: الگوهای ایشان نمایندهٔ مناسب و راستین جهان نیست که افرادی همانند هیتلر یا سوکارنو یا ناصر را نیز در برداشته است. تحلیلگران دیگر، نظام‌هایی را ارائه کرده‌اند که هدف آنها حفظ و نگهداری خود نظام می‌باشد: این الگوها نیز نمایندهٔ واقعی جهان راستین نیستند، چون افرادی همانند لنین یا هیدکی توجو[۲] یا مائوتسه تونگ را در بر می‌گیرند. بنابراین باید نمونه‌های گوناگون نظام‌های کشوری را در چارچوب تصمیم‌گیرندگان کشور یا هدف‌های خرده‌نظام‌ها و نیز از راه شمار یگان‌های کشوری و توانایی آنان تعریف و تشریح کرد.

پس وظیفه تحلیلگران آن است که اقدام به ایجاد الگوهایی کنند که نمایانگر نمونه‌های گوناگون همورزی نظام‌ها با تعداد متغیر یگان‌های کشوری، توانایی‌های متفاوت و هدف‌های تغییرپذیر هر یگان باشند. منظور از این کار تشریح نمونه‌های هم‌ورزی و نیز شناسایی روندهای رفتار یگان‌های می‌باشد که این رویه برای تأکید بر نظام مورد نظر، دلخواه و در حد کمال مطلوب است. چنانچه نمونه‌ها به درستی تشریح شده باشند، و چنانچه نظام ارائه شده با وضع جهان واقعی هماهنگی و همگامی داشته باشد، توضیح الگو، تصمیم‌گیرندگان را یاری خواهد داد که زمینه‌های مناسب برای دستیابی به هدف‌ها، یعنی نگهداری نظام، دگرگونی نظام، یا حتی فروپاشی آن را فراهم آورند. این سه مسئله همگی دشوارند. شناسایی یا توضیح الگوهای هم‌ورزی نیز دشوار

1- M. A. Kaplan, *System and Process in International Politics* (Wiley, 1957), p.16.

۲ـ دیکتاتور نظامی ژاپن در خلال جنگ جهانی دوم ـ م.

است؛ و ارزیابی درجه هماهنگی حتی از این هم دشوارتر است؛ و چنانچه هردوی این وظیفه‌ها کاملاً" انجام شوند، الگو تنها می‌تواند اقدام‌های طبقه‌بندی شده‌ای را به تصمیم‌گیرندگان تجویز کند. شاید قضاوت در این مورد دشوار باشد که در یک وضع ویژه، روند پیشنهادی با طبقه‌بندی تجویز شده متناسب می‌باشد یا نه. بنا به چنین دلیل‌هایی باید گفت ساخت الگوهای نظام به جای ارزش توضیحی، دارای ارزش راهنمایی به کشف واقعیت است؛ یعنی این الگوها به کشف و کمک به درک چگونگی کار روندهای بین‌المللیِ دست اندرکار می‌پردازند؛ وتقریباً به مسیرهای اقدام‌هایی که تصمیم‌گیرندگان از راه آنها مایل به دستیابی به نتیجه‌های معینی در جهان واقعی هستند، توجهی ندارند.

موضوع این کتاب آشنایی با مطالعهٔ روابط بین‌الملل است، و بنابراین به کشف روشمندانه‌ای درباره نمونه‌های بسیار گوناگون نظام کشوری مفروض نمی‌پردازد. برای چنین کاری و وارسی کلی در این مورد، خواننده باید به کتاب مورتن کاپلان که مشخصات آن پیشتر از این داده شد، مراجعه کند. به هرروی ارائه یک مثال از این روش سودمند می‌باشد، و برای این منظور پیشنهاد می‌کنم که به اصول کاملاً مقدماتی نظام تعادل نیروها نظری افکنده شود. این مثال با آگاهی کامل و به این دلیل برگزیده شده که تعادل نیروها هم مانند منافع ملی، مفهومی است که گهگاه در خلال نوشته‌ها به چشم می‌خورد، ولی معمولاً" افراد آن را در معنی‌های گوناگون به کار می‌برند، یا افراد معینی در زمان‌های مختلف آن را با معنی‌های گوناگون مورد بهره‌برداری قرار می‌دهند.[۱]

بهتر است برای دقت و ارتباط مؤثر و جلوگیری از سوء تفاهم اصطلاح تعادل نیروها را به یکی از سه مفهوم آن منحصر سازیم. به هرحال افزون بر کاربرد عادی آن، این اصطلاح گهگاه برای تعریف وضعیتی خاص نیز مورد استفاده قرار می‌گیرد. ممکن است واژه تعادل، تصوری از یک ترازو را در مغز پدیدار سازد که دو مقدار مساوی از نظر وزنی در دو کفه آن قرار گرفته‌اند و

۱ـ تحلیلگری بهره‌گیری‌های گوناگون از این اصطلاح را می‌توان به گونه‌ای روشن و کامل در نوشته‌های زیر یافت:

E. B. Haas, «The Balance of Power», ***World Politics***, v, (1953), pp. 442-77, and I. L. Claude, ***Power and International Relations*** (Random House, 1962). pp. 11-24.

تراز را برقرار ساخته‌اند. بنابراین تعادل قدرت، از این دیدگاه شامل وضعی می‌شود که دو کشور، یا دو گروه از کشورها از دیدگاه اندازه قدرت تقریباً برابر باشند. بسیاری از تفسیرگران این موضوع را مربوط به وضع پس از جنگ جهانی دوم می‌دانند؛ یک تعادل قدرت (یا گاه بنابه نوشته آلبرت وولستتر Albert Wohlstetter در ژانویهٔ ۱۹۵۹، تعادل وحشت)[1] پدید آمده که در آن قدرت آمریکا (و متحدانش) کمابیش برابر با قدرت شوروی (و متحدانش) بود.

این گفته، گمانی بیش نیست؛ زیرا با توجه به بحث پیشین، قدرت، کمیت پذیر و در خور اندازه‌گیری نیست. اصطلاح مزبور به وضعی گفته می‌شود که یک یگان بتواند رفتار یگان دیگری رادر جهت دلخواه خود دگرگون سازد. اینکه آیا یگان دوم رفتار خود را تعدیل می‌کند یا نمی‌کند، بستگی به برداشت کسانی دارد که می‌توانند با توجه به توانایی‌های دو یگان از سوی آن یگان دوم تصمیم بگیرند؛ خواست یگان نخست آن است که توانایی‌های خود را درباره موضوع مورد نظر بسیج کند، و یگان دوم هم زیان‌های ناشی از تن در دادن یا ندادن به خواست یگان نخست را مورد ارزیابی قرار می‌دهد. با نگرش به رویارویی آمریکا ـ شوروی، تعادل نیروها به معنی آن بود که تصمیم‌گیرندگان واشنگتن و مسکو چنین می‌پنداشتند که نمی‌توانند رفتار طرف دیگر را تعدیل کنند و نیازی هم به تعدیل رفتار خود در برابر پاسخ به فشار دیگری ندارند. همین که موضوع در چنین چارچوبی قرار گرفت، چگونگی این اصطلاح آشکار می‌شود. البته آمریکا و شوروی هریک توانایی آن را داشتند که در بسیاری از شرایط و مقتضیات ویژه رفتار آن دیگری را تعدیل کرده، و در همان زمان از تعدیل رفتار خود، خودداری ورزند. رفتار هرکدام از آنها در شرایط مختلف متفاوت بود، زیرا که توانایی‌ها دگرگونپذیرند، و تمایل به کاربرد منابع متفاوت می‌باشد، و برداشت آنها هم دچار دگرگونی می‌شد. از اینروی می‌توان گفت که این اصطلاح به معنی آن بود که نه آمریکا و نه شوروی [یا روسیه امروز] توانایی آن را ندارند که بدون زیان‌های ناپذیرفتنی، طرف دیگر را نابود کنند؛ و هیچ‌یک از دو طرف نمی‌تواند بی‌آنکه تا اندازه قابل قبولی رفتار خود را دگرگون سازد، رفتار طرف دیگر را در سطحی معین تعدیل کند؛ همچنین

1- A. Wohlstetter "The delicate balance of terror", ***Foreign Affairs***, xxxvii (1959), pp. 211-34.

هیچیک از آنها نمی‌تواند تعدیل مهمی در رفتار طرف دیگری که مربوط به منافع حیاتی آن به شمار آید، سبب شود.(۱)

افزون‌براین، این اصطلاح تا اندازه‌ای بر تعادل پایدار دلالت دارد. مفهوم تعادل پایدار به موردی گفته می‌شود که روابط میان یگان‌ها آشفته شده و می‌خواهد بار دیگر به وضعیت پیشین خود بازگردد. در یک تعادل ناپایدار آشفتگی منجر ایجاد تعادل نوین در روابط، منتها در نقطه‌ای متفاوت می‌شود. تعادل نیروها برای توضیح وضعی به کار می‌رود که قدرت دو کشور یا دو گروه از کشورهای، دست‌کم برای مدت زمان معینی، نسبتاً برابر باشند؛ چنانچه برابری دچار آشفتگی شود، اقدامی در جهت بازگشت به وضع پیشین صورت می‌پذیرد (البته روشن است که برابری، می‌باید نوسان پذیر باشد). یعنی بار دیگر به تعادل پایدار برسد.

متاسفانه مفهوم تعادل قدرت نیز گهگاه برای توضیح وضع نا متعادل به کار می‌رود؛ و این کاملاً گمراه کننده است. برای داشتن تراز (تعادل) در حساب بانکی بایستی دارنده حساب ترازی مثبت داشته باشد [یعنی مقداری پول در حساب خود داشته باشد]. دولتمردان می‌گویند تعادل قدرت باید به سود ما باشد. [یعنی کفهٔ تعادل به سود ما سنگینی کند] و این همان تعادل یا ترازی است که در حساب بانکی دیده می‌شود، یعنی داشتن برتری؛ ولی این موضوع گمراه کننده و اشتباه آور است. زیرا چنین می‌رساند که قدرت را هم می‌توان مانند پول شمارش و اندازه‌گیری کرد؛ البته اگر قدرت را در چارچوب خواست و اراده و برداشت قرار دهیم، چنین کاربردی [یعنی اندازه‌گیری قدرت مانند پول] بی معنی خواهد بود.

سوم آنکه گهگاه این اصطلاح در مورد توزیع قدرت موجود در یک وضع معین به کار می‌رود. عبارت «این موضوع سبب شد که یک دگرگونی در تعادل قدرت پدید آید»، گویای چنین وضعی است (برای مثال، مجهز ساختن ارتش پروس با تفنگ‌های سوزنی میان سال‌های ۱۸۵۳

۱ـ گرچه چنین معنی را می‌توان به تراز نیروها داد و همچون معیاری آن را در دوکفه ترازو اندازه گرفت، احتمال فراوان دارد که بیشتر نویسندگان آن را به معنی واقعی آن یعنی تراز توانایی‌ها به کار برند. نگاه کنید به نوشته من درباره «تراز نیروها: بادهٔ نو در پیمانهٔ کهن» The balamce of power: new wine in an old bottle مندرج در:

F.F. Ridley ed. ***Studies in Politics*** (Oxford University Press, 1975),pp. 352-64.

و ۱۸۵۸ نمونه‌ای از چنین وضعی است). این موضوع چیزی درباره دگرگونی در روابط دو جانبه، یا دستیابی یک کشور به برتری نمی‌گوید؛ بلکه صرفاً گویای یک دگرگونی در توزیع قدرت میان چند کشور در یک وضع معین می‌باشد. البته این هم کاربردی نادرست است، زیرا گویای وضعی است که دگرگونی در قدرت، الزاماً ناشی از دگرگونی در عامل قدرت است، و از اینرو این موضوع هم به شدت، اهمیت اراده و برداشت را تیره و تار می‌کند.

بنابراین، اندیشه تعادل قدرت در سه مورد مختلف و در راههایی کاملا" متفاوت به کار برده می‌شود تا گویای توزیع قدرت در شرایط گوناگون و مختلف باشد. دوم آنکه این اصطلاح با معنی کاملا" متفاوت دیگری نیز برای بازگویی یک سیاست، مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد. امکان دارد که یک سیاست تعادل قدرت، دارای سه چهره متفاوت باشد. ممکن است منظور اقدام در راه ایجاد یا نگهداری تراز میان دو کشور یا دو گروه از کشورها، یا اقدام برای پدیداری یا نگهداری یک عدم موازنه به سود خود، یا درباره تصمیمی باشد که از راه آن بتوان وارد بازی تعادل قدرت شد.

نخستین مثال همیشه گویای سیاست بریتانیا در سده نوزدهم است. منشأ این سیاست را می‌توان در تلاش کَستلری (Castlereagh) نخست‌وزیر بریتانیا در کنفرانس ۱۸۱۵ وین یافت که جویای ایجاد یک تراز منصفانه بود، زیرا که به حساب وی بریتانیا تنها در صورتی می‌توانست مورد تهدید قرار گیرد که یک کشور اروپای قاره‌ای وضعی کاملا" برتر به دست می‌آورد.[۱] وی بر این گمان بود که بریتانیا باید در هماهنگی قدرت‌ها که برای حفاظت از توافق سال ۱۸۱۵ پدید آمده، شرکت جوید (البته نه از راه دخالت در امورداخلی کشورهای دیگر)؛ ولی جانشینان وی چنین برداشت کردند که منظور وی، در صورتی که بریتانیا خود را از امور اروپای قاره‌ای جدا نگهدارد، بهتر تأمین؛ و تنها هنگامی دخالت کند که بخواهد جلوی دستیابی به برتری یک کشور یا گروهی از قدرت‌ها [ی اروپای قاره‌ای] را بگیرد. این نقش «ترازبخش»، در خارج از روابط اروپای قاره‌ای برای پیگیری سیاست تعادل قدرت، همیشه هم با هماهنگی اجرا نشد (برای مثال

۱ـ نگاه کنید به:
C. K. Webster, ***The Foreign Policy of Castlereagh 1815-1822***, (Bell, 1925). p. 52.

در دهۀ ۱۸۵۰ کلاً" فرانسه که به عنوان نیرومندترین قدرت اروپا شناخته می‌شد، به همراهی بریتانیا در جنگ‌های کریمه علیه روسیه شرکت کرد)، ولی کمابیش، انگیزه و ایفاء چنین نقشی در بیشتر دوره‌ها، به ویژه هنگامی که سرنوشت کشورهای پایین دست[۱] مطرح بود سیاست بریتانیا را در بر می‌گرفت.

سیاست تعادل قدرت در عمل برای اجرای موفقیت‌آمیز با دشواری روبرو می‌باشد. معمولاً" کشور ترازبخش، نیاز به توانایی‌های نسبتاً گسترده و درجه بالایی از امنیت استراتژیکی دارد، چون سیاست جابه‌جایی دوستی مایه عدم اطمینان (آلبیون Albion خیانت‌پیشه[۲])، و دشمنی کلی قرار می‌گیرد. افزون‌بر این برای تصمیم‌گیرندگان در هر کشوری نامکن است که دقیقاً بتوانند دریابند که شرایط تعادل چیست؛ زیرا به دلیل اینکه تا اندازه‌ای دارای اطلاعاتی ناقص درباره منابع کشورهای دیگر (و حتی درباره منابع خود نیز) هستند، و دیگر اینکه تصمیم‌گیرندگان مزبور هرگز نمی‌توانند قضاوت مطمئنی درباره خواست و برداشت دیگران بکنند. ولی برای اجرای کامل و مؤثر این نقش ترازبخش لازم است که دقیقاً نه تنها شرایط کنونی تعادل ارزیابی شود، بلکه از روند اوضاع ودگرگونی‌های آن نیز برآوردی داشته باشند، و این خود دشواری افزونتری را به بار می‌آورد. مطمئناً در بیشتر مدت زمان میان دو جنگ جهانی، تصمیم‌گیرندگان بریتانیایی درباره دگرگونی‌های احتمالی روابط قدرت میان فرانسه و آلمان قضاوت نادرستی داشتند. سرانجام امکان دارد که در عمل بسیاری از عامل‌های دیگر، مانند پیوندهای ایدئولوژیکی یا انزجار، یا روش‌های عقیدتی سیاسی، پیگیری سیاست تعادل قدرت را با دشواری روبرو سازند.

دقیقاً به جهت اینکه ارزیابی تعادل و راه دگرگونی آن دشوار است، کشورهایی که با همدیگر در روابط بسیار نزدیک هستند و می‌خواهند که سیاست تعادل قدرت را دنبال کنند، معمولاً" مایلند که چنین تعادلی را همانند تعادل حساب بانکی به دست آورند- یعنی در تلاشند که توانایی‌های خود را از راه برتری و نه برابری نسبت به دیگر کشورهای مورد نظر تأمین کنند. از

۱ـ پابنلوکس ـ م.

۲ـ آلبیون نامی برای بریتانیا ـ م.

اینرو ایجاد سیاست تعادل قدرت از راه یک قدرت ترازبخش خارجی معمولاً به منظور تعدیل هرگونه نابرابری که از سوی تصمیم‌گیرندگان کشور ترازبخش پدیدار می‌شود، دستیاب می‌شود؛ ولی بکارگیری سیاست قدرت از سوی یک کشور در چارچوب گروهی ازکشورهای هموابسته، غالباً این وسوسه را در ذهن پاره‌ای از اعضا به وجود می‌آورد که در صدد کسب برتری بر دیگران برآیند. بنابراین یکبار دیگر سردرگمی از بکارگیری واژه و مفهوم تعادل قدرت در دو معنی ناسازگار و متفاوت پدید می‌آید.

کاربردهای دیگر این مفهوم، در زمینه سیاست، چندان زیاد نیست که بخواهیم درباره آن کنجکاو شویم. گهگاه تناقض‌هایی پدیدار می‌شوند برای مثال وودرو ویلسون(۱)ـ میان سیاستی غیراخلاقی (یعنی سیاست تعادل قدرت براین فرض استوار می‌شود که روابط کشورها الزاماً کشمکش‌آمیز می‌باشد) و سیاستی اخلاقی مبنی بر این که سرشت و نیکی درونی بشر سبب همکاری برای پیگیری منافع مشترک همه انسان‌ها می‌شود، فرق می‌گذاشت. این راهی است که در سیاست تعادل قدرت به عنوان توصیف یک الگوی رفتار به کار گرفته شده، و فرد می‌تواند درباره پذیرفتن یا نپذیرفتن این الگو به گفتگو و بحث پردازد. افزون‌براین، می‌توان گفت وودرو ویلسون تا اندازه‌ای صادقانه کوشید که توان آمریکا را برای ایجاد یک نظام جامعه ملل که مایهٔ نابودی سیاست‌های تعادل قدرت می‌شد، به‌کارگیرد، ولی هم اکنون آمریکا خود به صورت کشور پیشرو در پیگیری سیاست تعادل قدرت و اتخاذ این الگوی رفتار در آمده است.(۲)

این کنکاش کاربردهای گوناگون برداشت تعادل قدرت، پیش از ورود به تحلیلگری نظام تعادل قدرت، لازم بود، تا از سردرگمی جلوگیری شود. نه تنها نویسندگان گوناگون در رشته

۱ـ Woodrow Wilson رییس جمهور آمریکا در زمان جنگ جهانی نخست می‌باشد که خواهان شرکت آمریکا در جامعه ملل و بیرون آوردن آمریکا از انزوای سیاسی بود. ولی پس از پایان جنگ به جهت مخالفت کنگره نتوانست کاری از پیش ببرد ـ م.

۲ـ البته پس از پایان جنگ سرد و فروپاشی شوروی، آمریکا بیشتر به سوی سیاست برتری و قدرت برتر جهان روی آورده، و بین‌الملل‌گرایی را پیش کشیده و می‌خواهد جهانیگری را رهبری کند. ولی روسیه و چین و شاید هم چند کشور دیگر، در راه سیاست تعادل قدرت، به معنی پدیدآوری ترازی در برابر آمریکا به کوشش پرداخته‌اندـم.

روابط بین‌الملل برداشت تعادل قدرت را به یکی از معنی‌های ششگانه بالا به کار می‌برند، بلکه ممکن است یک نویسنده در یک کتاب و یا حتی یک جمله هم از معنی‌های گوناگون آن بهره گیرد، و احتمالاً آگاهانه از یک معنی به معنی دیگر آن روی آورد. از اینروی غالباً همبستگی بحث از میان می‌رود و به جای آنکه سیاست موازنه قدرت را از نظر اخلاقی نکوهش کنیم، آنرا الگوی رفتاری می‌دانیم که به یک وضعیت متعادل اشاره دارد، بی‌آنکه برای آن ارزش اخلاقی قائل شویم.

دگرگونی معنی را حتی می‌توان در دانش پژوه دقیقی مانند تریگوه ماتیسن (Trygve Mathisen) یافت که در مورد، دگرگونی‌ها در الگوی قدرت یا تراز نیروها، می‌نویسد «گروههای مستقل منطقه ... که احتمالاً در حالت رقابت درازمدت به سر می‌برند، نظام‌های اتحاد و تعادل قدرت را پدید آورند»، «گفتنی است که قدرت‌های بزرگ می‌خواهند منافع استراتژیکی اساسی به سود تعادل قدرت به کار افتند»، «نظام دو قطبی قدرت مستلزم آن است که در حقیقت نیروی سومی که به اندازه کافی توانمند باشد تا بتواند تعادل را پدید آورد، در میان نباشد.[۱] نخستین معنی [ماتیسن] گویای توزیع قدرت، دومین معنی، اشاره به سیاست‌های پدید آورندهٔ تعادل، و سومین آنها بازگو کننده دیدگاه اعتبار تعادل است چهارمین معنی، نیاز پدیده تعادل را به وجود یک [کشور] ترازبخش می‌رساند.

عبارت «نظام تعادل قدرت» به گونه‌ای ناهماهنگ در نوشته‌های نویسندگان در معنی‌های گوناگونی که در بالا به آنها اشاره شد، به کار می‌رود و این خود مایه پیچیدگی بیشتر می‌شود. تنها زمانی می‌توان از این سردرگمی دوری جست که بتوان عبارت مزبور را برای یک معنی و منظور معین به کار برد، و من پیشنهاد می‌کنم که آن را به گونهٔ ویژه‌ای تعریف و توصیف کنیم. یک نظام تعادل قدرت، مانند همه نظام‌های دیگر، ساخته و پرداخته مغز انسان است، که می‌توان آن را چنین پنداشت: یک گروه ازکشورها که همگی با همدیگر در هماورزی بوده و این هماورزی‌ها در صحنه‌ای پر هرج و مرج صورت می‌پذیرند (یعنی نظام دارای هیچگونه کنترل یا مقام و مرجع

1- T. Mathisen, ***Methodology in the Study of International Relation*** (Macmillan, N.Y. 1959), pp.80, 97-8,126,144.

قدرتمندی نمی‌باشد)، یگان‌ها و همورزی‌های میان آنها چنان است که سراسر نظام در حالت تعادل قرار می‌گیرد. تعادل مورد نظر، میان کشورها یا گروههای کشورهای موجود در نظام نیست، بلکه ناشی از خود نظام است. از اینروی ایجاد هر آشفتگی در نظام از راه دگرگونی در چگونگی همورزی یگان‌ها جبران می‌شود. برای مثال امکان دارد که چنین آشفتگی ناشی از افزایش توانایی‌های یکی از یگان‌ها [کشورها] باشد، یا دگرگونی یک سیاست از حالت دادوستد مسالمت‌آمیز به تهدید نظامی از سوی تصمیم‌گیرندگان یک یا چند کشور در رابطه با یک یا چند کشور دیگر. تعادل زمانی پایدار می‌شود که دگرگونی در یگان‌ها و یا همورزی میان آنها در واکنش به آشفتگی چنان باشند که نظام به وضع پیشین خود بازگردد. هنگامی که دگرگونی‌ها در پاسخ به آشفتگی منجر به تعادلی نوین با نظامی دارای شرایط متفاوت شود، تعادل بی‌ثبات خواهد بود. در صورتی که شمار بازیگران اصلی دچار دگرگونی نشوند، و همورزی‌های پیشین همچنان ادامه یابند، و هدف‌های اساسی درازمدت تصمیم‌گیرندگان دگرگون نشوند، می‌توان گفت که نظام در همان شرایط پیشین خود می‌باشد. دگرگونی در هر یک از عامل‌های مذکور، احتمالاً سبب دگرگونی شرایط نظام می‌شود؛ ولی به نظام اجازه می‌دهد که تعادل نوینی را به دست آورد؛ با اینهمه احتمالاً دگرگونی بزرگ در هر یک یا همه آنها سبب از هم پاشیدگی نظام یا تبدیل آن به نظامی دیگر می‌شود.

تعادل کامل از دیدگاه نظری زمانی پدید خواهد آمد که تصمیم‌گیرندگان همهٔ کشورها وضع نظام را دلخواه و شایسته برای دستیابی به منظورهای خود به شمار آورند؛ ولی چنین تعادل کاملی تنها می‌تواند برای مدت زمان کوتاهی پایدار بماند، و نیز تعادل می‌تواند ثابت بماند بی‌آنکه کامل باشد. البته در تعادل کامل همه کشورها توانایی آن را ندارند که هر چیزی را که می‌خواهند به دست آورند: چنین تعادلی زمانی پدید می‌آید که تصمیم‌گیرندگان همه کشورها چنین پندارند که هرگونه دگرگونی در نظام سبب خواهد شد که به چیزی کم‌تر از آنچه که از راه نظام موجود به دست می‌آورند، برسند.

از اینرو متغیرها عبارتند از، شمار یگان‌ها، همورزی‌های میان آنها، و هدف‌های تصمیم‌گیرندگان. منظور از تحلیلگری نظام، تعیین شرایط متغیرها و روابط میان آنها است که

احتمالاً منجر به پایداری یا ناپایداری تعادل یا ازهم‌پاشیدگی یا تبدیل نظام می‌شود. هیچگونه داوری درباره ارزش، در میان نیست ـ تعادل از هرگونه که باشد، یا نگهداری از هر راهی تأمین شود، پسندیده است: پژوهش، تنها جنبه تحلیلگری دارد.

نخست به شمار یگان‌ها بپردازیم: احتمالاً اگر شمار یگان‌های نظام کم‌تر از پنج باشد، نظام از هم پاشیده خواهد شد. چرا چنین می‌شود؟ چنانچه دو کشور در نظام وجود داشته باشند (با توجه به این تعریف که هیچ قدرتی مافوق کشورها نیست) احتمال فراوان می‌رود که دو طرف تلاش کنند که یکدیگر را نابود سازند. به این دلیل کشورها به صورت پدیده‌هایی جداگانه وجود دارند، که اعضای دولت‌ها، یا شهروندان آنان، یا هر دوعامل [یعنی دولت و شهروندان] براین باور هستند که مزایایی در استقلال وجوددارد (مانند اداره نشدن توسط بیگانگان). حقیقت جدابودن از دیگر کشور، ناشی از این احساس است که مردمان کشور دیگر نسبت به آنها تفاوت داشته، یا بیگانه و ناشناخته‌اند، و غالباً از بیگانه یا ناشناخته ترس یا انزجار وجود دارد. از کشور دیگر می‌شود همچون سپر بلای ناکامی‌های یا شکست‌های داخلی بهره گرفت (مثلاً تهدید کمونیستی به عنوان انگیزه‌ای تلقی می‌شود که آمریکا به کار می‌برد تا نشان بدهد چرا این کشور منابع فراوانی را صرف دفاع از آزادی در سراسر جهان می‌کند، ولی این هزینه را صرف مبارزه با فقر یا بهبود وضع سیاهان در داخل کشور خود نمی‌کند). منابع پایان ناپذیر نیستند، و آزمندی سیری ناپذیر انسان برای ثروت یا دانش یا قدرت مایه کشمکش بر سرمالکیت منابع می‌شود. به این دلیل و دلیل‌های دیگر عامل‌های کشمکش جنبهٔ درونی دارند (همان‌گونه که عامل‌های درونی همکاری یافت می‌شوند). تصمیم‌گیرندگان هر کشور نمی‌توانند دربارهٔ هدف‌ها یا انگیزه‌های تصمیم‌گیرندگان کشور دیگر مطمئن باشند، و بنابراین به بهانه و به انگیزه حفظ استقلال کشور به ابزارهای دفاعی مجهز می‌شوند؛ حتی اگر این تصمیم‌گیرندگان هیچگونه دلیل یا انگیزه‌ای هم برای گسترش‌خواهی یا گشودن سرزمین‌های دیگر نداشته باشند.

ولی حتی اگر هیچیک از آنها تمایل به گسترش خواهی یا گشودن سرزمین دیگری نداشته باشد، احتمالاً عدم اطمینان مایه کشمکش خواهد شد. عدم اطمینان درباره منظور دیگری، و عدم اطمینان دربارهٔ توانایی‌های آن ... داشتن اطلاعات کامل درباره توانایی‌ها ناممکن

است؛ از اینرو هریک از آنها می‌خواهد توانایی‌های بیشتری نسبت به دیگری به دست آورد، در حالی که محاسبهٔ نادرست و ناآگاهی، سبب می‌شود که برآورد توانایی‌ها دقیق نباشد. فرض کنید که تصمیم‌گیرندگان هردو کشور گمان می‌کنند که توانایی‌های آنها تقریباً برابر می‌باشند. تصمیم‌گیرندگان کشور الف گمان می‌کنند که دگرگونی در توانایی‌های کشور ب پدیده آمده (این گمان درست باشد یا نادرست اهمیتی ندارد. آنچه در این زمینه لازم است تصور دگرگونی است)، درنتیجه تصمیم‌گیرندگان الف از ایجاد برتری در توانای‌های ب که در صورت امکان برای محدود سازی یا نابودی استقلال الف به کار خواهد رفت، بیمناک می‌شوند؛ و احساس می‌کنند که لازم است کارهایی در راستای افزایش توانایی‌های خود انجام دهند. این اقدام الف هنگامی که مورد توجه تصمیم‌گیرندگان کشور ب قرار گیرد، مایه اقدام و واکنش می‌شود و این به نوبه خود اقدام واکنشی بیشتر را از سوی الف پدید می‌آورد. بنابراین یک رقابت فزاینده خود به خود پدیدار می‌شود که به تدریج هزینه‌های رو به افزایش آن تحمل‌ناپذیر خواهد شد. احتمالاً هزینه‌های رقابت فزاینده بیش از هزینه‌های درگیری آشکار است، و همین که یک طرف گمان کند که از برتری موقتی برخوردار است، نبرد آغاز می‌شود و نظام دو کشوری از میان می‌رود.

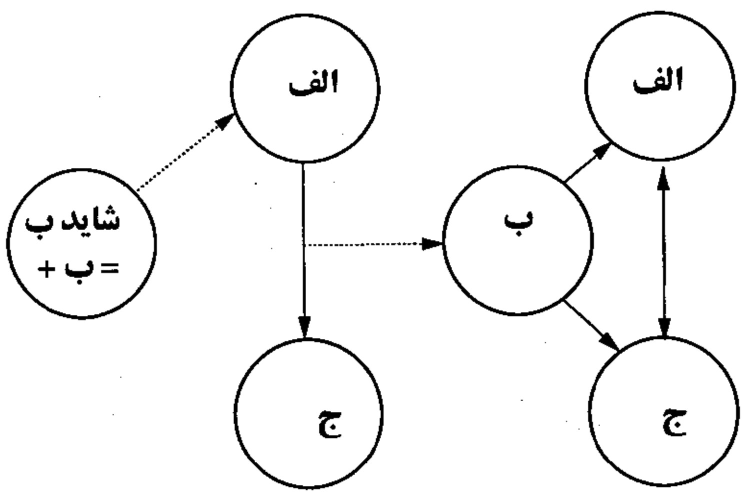
به این ترتیب نظام دو کشوری دارای تمایلی ذاتی به نابودی خود می‌باشد. در حقیقت هیچگاه چنین نظام دو کشوری محضی وجود نداشته است، گرچه چیزی نزدیک به این نظام در روابط روم و کارتاژ[۱]، و روابط آمریکا و شوروی در پایان دهۀ ۱۹۴۰ تا پایان دهۀ ۱۹۵۰ دیده می‌شود. همین نزدیک شدن به نظام دو کشوری موجب افزایش نگرانی و بالا بردن تصاعدی قدرت و توانایی هر کشور می‌شود. اینکه نظام دو کشوری تاکنون گسسته نشده و به کشمکش آشکار نرسیده است مانع تحلیلگری این نظام نخواهد بود: شاید از عمر این نظام دو قطبی هنوز مدت زمان درازی نگذشته باشد، و شاید هم نظام کنونی رانتوان دقیقاً نظام دو کشوری توصیف کرد؛ امکان دارد متغیرهای دیگری بر تحلیلگری اثر گذارند؛ و در هر صورت این امر نمایانگر احتمال است و نه اطمینان.

۱ـ نویسنده روابط و هماوردی ایران اشکانی و سپس ایران ساسانی با امپراتوری روم و سپس روم خاوری (بیزانس) را نادیده گرفته است. م

با دلیل‌هایی مشابه می‌توان نشان داد که در نظام سه کشوری هم احتمال ذاتی خود-نابودی نظام وجود دارد. دلیل‌های ترس، عامل‌های کشمکش، و تمایل به حفظ استقلال؛ و در این مورد هم مانند مورد پیشین است.

نمودار ۱: فروپاشی نظام سه کشوری

الف تصور می‌کند که افزایشی در توانایی‌های ب پدید آمده است.
از اینروی الف با ج تماس می‌گیرد تا توجه آن را به افزایش توان ب جلب کند.
برداشت ب آن می‌شود که نزدیکی الف با ج، خطر اقدام مشترک آنها را دربر داشته باشد.
بنابراین ب با الف و ج تماس می‌گیرد و به هریک پیشنهاد می‌کند که با آن علیه دیگری متحد شود.
الف و ج با هم تماس می‌گیرند تا مزیت‌های اتحاد مشترک علیه ب یا همدستی با ب، علیه دیگری را بیازمایند.



برپایه برداشت نسبی برد و باخت برای جلوگیری از نابودی خود، دو [کشور] با هم همدست می‌شوند = الف + ب علیه ج

یا ب + ج علیه الف

یا الف + ج علیه ب

برداشت ←-----
رهیافت ←——

تصمیم‌گیرندگان کشور الف در رابطه با کشور ب و کشور ج، تصور می‌کنند که با توجه به شواهد مورد نظر توانایی‌های کشور ب افزایش یافته، یا بهبودی ظاهری در روابط میان ب با ج پدید آمده است (برای مثال، امضای یک پیمان نوین بازرگانی). باز هم باید یادآور شد، امکان دارد که هردوی این رخدادهای گمانی، نادرست بوده و در حقیقت چنین چیزهایی رخ نداده باشند. در مورد نخست، تصمیم‌گیرندگان کشور الف از آن بیمناک می‌شوند که مبادا کشور ب توانایی‌های افزایش یافته خود را علیه کشور الف به کار گیرد، و در نتیجه کشورالف با توجه به این احساس خطر، با کشور ج تماس می‌گیرد. تصمیم‌گیرندگان کشور ب با دریافت خبر این تماس، از این بیمناک می‌شوند که مبادا کشورهای الف و ج در صدد آن برآیند که قدرت مشترک خود را برای نابودی کشور ب یا تقسیم آن میان خود به کار گیرند. در نتیجه تصمیم‌گیرندگان کشور ب با کشورهای الف و ج تماس می‌گیرند و به هرکدام از آندو پیشنهاد می‌کنند که با کشور ب علیه کشور سوم همدست شوند، هم کشور الف و هم کشور ج در می‌یابند که اگر پیشنهاد کشور ب را رد کنند، کشور ب با آن دیگری روی هم می‌ریزد، مگر آنکه کشورهای الف و ج علیه ب همدست شوند؛ که در اینصورت پیوند دوگانه می‌تواند به شکل‌های گوناگون نمایان شود، و این بستگی دارد به مهارت‌های چانه‌زنی و روش تصمیم‌گیرندگان هر کشور و اینکه چه تصوری از مزیت‌ها و هزینه‌های هر روند اقدام دارند؛ ولی نتیجه احتمالی این تماس‌ها آن است که هریک از این کشورها توسط اقدام مشترک دو کشور دیگر، نابود شود (نگاه کنید به نمودار ۱). در مورد دوم، برداشت تصمیم‌گیرندگان الف از بهبود روابط میان ب و ج مایه برانگیختن همین روند می‌شود. بنابراین نظام سه کشوری همانند نظام دو کشوری گرایشی نهادین به خود ـ نابودی دارد (گرچه باید بار دیگر یادآور شد که در اینجا هم تحلیلگری بر پایهٔ احتمال است و نه اطمینان).

نظام چهار کشوری در چارچوب دو کشور به دو کشور جای می‌گیرد، که درست به سرنوشت نظام دو کشوری دچار می‌شود. امکان دارد که روند آن به شرح زیر باشد.

تصمیم‌گیرندگان کشور الف گمان می‌کنند که بهبودی در روابط میان کشور ب با کشور ج در جریان است. پاسخ طبیعی کشور الف آن است که با کشور د تماس بگیرد، و بگوید که نشانه‌هایی به دست آمده که ب و ج به یکدیگر نزدیک می‌شوند، و اگر خودشان، یعنی الف و د،

برای پشتیبانی متقابل از یکدیگر با هم همدست نشوند، ب و ج آنها را یکی یکی نابود خواهند کرد. اکنون چه ب و ج طرحی برای چنین منظور مشترکی داشته باشند یا نه، شواهد به دست آمده الف و د را ناگزیر می‌سازد که برای حفظ خود با یکدیگر همدست شوند. از اینرو نظام چهار کشوری قطعاً به نابودی خواهد گرایید، و شرایط رقابت فزاینده نظام دو کشوری، در اینجا هم تکرار می‌شود.

بنا به دلیل‌هایی که در بالا به آنها اشاره شد، احتمال ایجاد نظام تعادل قدرت در کمتر از پنج کشور برای دستیابی به موازنه با ثبات یا بی‌ثبات بسیار اندک است. حتی اگر هدف‌های بازیگران آن محافظه کارانه و دفاعی باشد، همورزی میان کمتر از پنج کشور چنان است که احتمالا" نظام را از هم خواهد گسست. البته این به آن معنی نیست که نظامی که دارای پنج کشور یا بیشتر باشد از هم نخواهد پاشید؛ بلکه صرفاً نظامی که دارای پنج کشور یا بیشتر باشد، شمار ترکیب‌های احتمالی با پنج کشور یا بیشتر اجازه می‌دهد که راههای گوناگونی برای ایجاد اتحاد یا افزایش توانایی‌ها پدید آید، و بنابراین احتمال از هم پاشیدن کمتر می‌شود. نظامی که بر پایه پنج کشور یا بیشتر باشد، بیشتر نرمشپذیر مانده و خواهد ماند.

بحث اهمیت شمار یگان‌ها در نظام تعادل قدرت، توجیهی ضمنی را برای دو متغیر دیگر، یعنی همورزی و هدف‌های کشور نیز، پدید می‌آورد. تا آنجا که مربوط به همورزی می‌شود، چهار زمینه، اهمیتی فراوان دارند: نخست گردش اطلاعات است. اگر در یک نظام دو کشوری دولت‌ها و مردمان هر دو کشور از منابع موجود خود خرسند بوده و راضی بمانند (یک فرض غیر واقعی)، و اگر تصمیم‌گیرندگان هر کشور اطلاعات کامل را به دست آورند (یک شرط ناممکن)؛ روند کشمکش فزاینده پدید نخواهد آمد. از سویی دیگر، برای مثال اگر در یک نظام هفت کشوری، کشور الف بتواند توانایی‌های خود را افزایش دهد، به گونه‌ای که هر شش کشور دیگر به اتفاق و با همدستی هم نتوانند بدون زیان‌های ناپذیرفتنی در برابر آن پایداری کنند، و اگر الف موفق شود که این کار را انجام دهد بدون اینکه تصمیم‌گیرندگان هریک از شش کشور دیگر، چیزی در مورد این افزایش توانایی‌های الف دریابند، نظام به نابودی کشانده می‌شود و به صورت نظامی دیگر در می‌آید که در آن یک یگان بر دیگران سلطه و چیرگی می‌یابد. از اینرو

اطلاعات کامل، اجازه بقای نظامی را می‌دهد که در غیر اینصورت احتمالاً از هم پاشیده خواهد شد، در حالی که نبود اطلاعات مطمئناً به نابودی نظام خواهد انجامید؛ نظامی که در صورت وجود اطلاعات کافی می‌توانست به خوبی پایدار بماند. میان ایندو مورد محدود کننده (که نخستین آن در کردار ناممکن است و دومین آن نامحتمل می‌باشد) گردش اطلاعات را می‌توان همچون متغیری به شمار آورد که بر ثبات نظام اثر می‌گذارد، اگر هدف همه یگان‌ها محافظه کارانه باشد، هرچه بهتر اطلاعات به گردش در آید و همه تصمیم‌گیرندگان اطلاعات دقیق‌تری داشته باشند، احتمال افزونتری می‌رود که نظام در حالت تعادل بماند؛ زیرا تصمیم‌گیرندگان بهتر می‌توانند اقدام لازم، ولی نه افراط‌گرایانه را در پاسخ به آشفتگی‌های نظام به عمل آورند. از سوی دیگر گردش اطلاعات اندک وضعیت، مایه افزایش عدم اطمینان می‌شود و بنابراین تمایل به اقدام احتمالی افراط‌کارانه را در موردی که گمان آشفتگی بیش از اندازه باشد، تقویت می‌کند.

چنین استدلالگری سبب ایجاد خط سرخ، میان مسکو و واشنگتن شده، و مبادله اطلاعات کامل‌تری را درباره تحولات تسلیحاتی به بار آورده‌اند. یکی از هدف‌های ایجاد خط سرخ آن است که چنانچه موردی توضیح ناپذیر روی صفحه‌های رادار پدید آید، بتوان پیش از آنکه بر حسب لزوم اقدام به حمله و وارد آوردن ضربه جنگ‌افزارهای هسته‌ای استراتژیکی کرد، مستقیماً با طرف گفتگو کرده و به پرس وجو پرداخت.(۱) همچنین برای مثال، اطلاعات درباره سخت کردن جایگاه‌های بتونی (که در برابر ضربه و حمله اتمی مقاوم هستند) گویای آن است که طرف سازنده نمی‌خواهد ضربه نخست و ناگهانی را برطرف دیگر وارد آورد و می‌خواهد که از این موضوع طرف خود را آگاه سازد، که می‌تواند حتی پس ازمورد حمله و اصابت قرارگرفتن، ضربه انتقامجویانه رابر حریف خود وارد آورد.

چنانچه متغیرهای دیگر برای حفظ نظام تعادل قدرت مساعد باشند، احتمال نمی‌رود که گردش اطلاعات اندک به خودی خود مایه فروپاشی نظام شود، زیرا همه تصمیم‌گیرندگان از

۱ـ همیشه این احتمال وجود دارد که پارازیت‌های معینی روی صفحه رادارهای نظامی، مایه اشتباه در تفسیر آن شده، و چنین اشتباهی خطر جنگ هسته‌ای را فراهم آورد. از اینروی برای جلوگیری از چنین اشتباههایی ارتباط مستقیم تلفنی میان دو ابر قدرت به وجود آمد ـ م.

چگونگی کاربرد اطلاعات به دست آمده، آگاه هستند و تلاش می‌کنند که در اقدام خود شتاب نکنند تا مایه قضاوت شتابزده نشده و در برابر عمل انجام شده قرار نگیرند. بنابراین احتمال اینکه شرایط دیگر نیز برای حفظ نظام مساعد باشند، گردش درست اطلاعات مایه پایداری تعادل می‌شود، ولی کم ـ توانیِ گردش اطلاعات سبب بی‌ثباتی تعادل را فراهم می‌آورد.

دومین زمینه متغیر همورزی از توانایی‌های نسبی یگان‌ها ناشی می‌شود. هرچه گمان رود که این یگان‌ها به برابری نزدیک‌تر هستند، روندهای کارآوری نظام آرامتر به کار خواهند افتاد. اگر برای مثال یک کشور در نظام پنج کشوری، کلاً دارای توانایی‌های کاملاً افزون‌تر از دیگران تصور شود، همیشه این خطر وجود دارد که چهار کشور دیگر احساس کنند که باید به اقدامی مشترک علیه آن دست بزنند، یا اگر گمان رود که آن کشور نیرومند با یکی از دیگر کشورهای نظام کنار آمده، سه کشور دیگر احساس کنند که باید شدیداً به همدیگر نزدیک شده و گروه فشرده‌ای را پدید آورند. هریک از دو مورد گفته شده در بالا احتمال پدیداری نظام کارآمد دوکشوری را فراهم می‌آورد؛ در حالی که هرگونه اتحادی با کشور نیرومند، نه تنها سبب ترس در دیگران می‌شود، بلکه امکان دارد در چنین هم پیمانی سلطه کشور نیرومندتر بر کشور کم ـ توان، مایه آن شود که کشور کم ـ توان از نظام خارج شود و به صورت یگان جداگانه در آید. هنگامی که یک نظام شامل پنج یگان یا بیشتر است که همگی تقریباً هم توان هستند، اتحادها کمتر مایه ترس می‌شوند، و آزادی مانور کمتر به وسیله یک اتحاد محدود می‌شود، احتمالاً محدودیت محافظه کاری افزونتری در گردش کار نظام نمایان می‌شود. می‌توان این موضوع را به گونه‌ای دیگر گفت: هرچه نابرابری در توانایی‌های میان یگان‌ها بیشتر باشد، به احتمال فراوان رخدادهای مزبور در نظام سبب ترس، ایجاد پاسخ‌های بیش از اندازه، و در نتیجه بازخور مثبت و گسستن نظام می‌شود.

یک پیامد این وضعیت آن است که هرگونه دگرگونی بسیار بزرگ ناگهانی در توانایی‌های یکی از یگان‌ها، احتمالاً مایه نگرانی شدید می‌شود ـ شدید به این معنی که امکان دارد سبب فروپاشی نظام شود. ظاهراً ممکن است دستیابی به یک پیشرفت بزرگ تکنولوژیکی به یک کشور، این توانایی کامل را بدهد که با تحمل آسیبی اندک دیگران را نابود سازد، و این

نظام تعادل قدرت را از میان می‌برد، و چنین پیشرفتی در سده بیستم نسبت به سده‌های پیشین، از احتمال بیشتری برخوردار است. از اینروی در جایی که می‌توان با دگرگونی‌های آهسته و اندک در توانایی‌ها کنار آمد، دقیقاً در اثر همین کنار آمدن و جا انداختن چنین دگرگونی‌هایی است که روندهای هماهنگ کننده به کار می‌افتند ـ هرچه این دگرگونی‌ها بزرگ‌تر و سریع‌تر باشند، پایداری نظام بیشتر مورد تهدید قرار می‌گیرد.

این موضوع ما را به سومین عامل متغیر هموررزی می‌رساند، و احتمالاً این عامل مهم‌ترین اثر را بر نگهداری نظام دارد. هرچه دامنه اقدام‌های گوناگون برای تصمیم‌گیرندگان بازتر باشد، احتمال اینکه اتحادهای میان هردو یا چند بازیگر، آزادانه‌تر گسسته شوند، بیشتر است ـ یعنی هرچه دست بازیگران بازتر باشد و با استقلال بیشتری دست به کار شوند، نظام از نرمشپذیری بیشتری برخوردار می‌شود ـ و در نتیجه احتمال پابرجایی آن افزونتر می‌شود.

امکان دارد استقلال عمل و نیز نرمشپذیری از راههای گوناگونی محدود شوند. شاید پیمان‌های تعهدآور رسمی در دراز مدت به خودی خود، استقلال عمل را چندان محدود نسازند، ولی گام‌هایی که در راه مؤثر ساختن پیمان برداشته می‌شوند، می‌توانند دامنه استقلال عمل بیشتر را محدود سازند. گفتگوهای کارشناسان دو گروه رقیب درباره آشکار ساختن توان‌های تسلیحاتی و طرح‌ها و اندیشه‌های استراتژیکی، مایه زبان‌آوری فراوان برای پیمان و اتحاد می‌شود. اگر گفتگوی کارشناسان درباره منطقی کردن سلاح‌ها باشد، هریک از کشورها، تا اندازه‌ای برای جنگ افزارهای معینی و عرضه لوازم یدکی برای این سلاح‌ها وابسته به دیگری است. و حتی گسستن از اتحاد،دشواری بیشتری را به بار می‌آورد. در سطح‌های گوناگون، یک پیمان بازرگانی که سودآوری متقابل سرشاری را در دادوستد کالاها به بار می‌آورد، موجب می‌شود تا هرگونه اتحاد مجددی که سبب کاهش چنین دادوستدی را فراهم آورد پرهزینه باشد. افزوده براین هر چه رفاه و ثروت مردمان یک کشور بیشتر وابسته به روابط اقتصادی خارجی باشد، دامنه اقدام و مانور اقتصادی تصمیم‌گیرندگان محدودتر می‌شود.

بنابراین، امکان دارد استقلال عمل به وسیلهٔ پیوندهای خارجیِ اتخاذ شده، محدود شود، ولی درجه محدودیت زیر تأثیر چگونگی خرده نظام کشور قرار دارد. آزادی مانور برای

تصمیم‌گیرندگان کشورها، در جایی که از جنبه داخلی مسئول باشند و بتوان آنها را از مقام خودشان برکنار کرد، کمتر از آزادی مانور تصمیم‌گیرندگان بی‌مسئولیت است. در مورد دوم، محرومیت اقتصادی مردمان می‌تواند بیشتر باشد، گرچه در مورد نخست محدودیت تا آنجا که مربوط به هدف باشد کمتر است؛ با اینهمه گونه‌ای فداکاری را پذیرفتنی می‌سازد. فداکاری می‌تواند در صورتی پذیرفتنی‌تر باشد که هدف‌ها مقدس و والا جلوه گر شده و ترس‌ها و انزجارها دامن زده شوند. ولی هرچه ترس‌ها و نفرت‌ها بیشتر برانگیخته شوند، دشواری افزونتری برای اتحادهای مجدد پدید می‌آید. از اینرو بازخور مثبتیٔ میان خواست تصمیم‌گیرندگان مسئول به بسیج پشتیبانی داخلی، و جهت نیرو و فشار داده شده به اقدام تصمیم‌گیرندگان از سوی افکار عمومی وجود دارد. این روند را می‌توان به سادگی در دوران جنگ دید ـ تلفات دهشتناک در سال‌های ۱۹۱۵ و ۱۹۱۶ لزوم بسیج بخش‌های گسترده‌تری از ملت‌ها را آشکار ساخت، و درنتیجه دشمن را درنده‌خویی که انسان نبوده و دست به هرگونه وحشیگری بی‌مانندی می‌زند، به شمار آورندند؛ شرایط سختی را بر شکست خورده تحمیل کردند، و سرانجام هم به این نتیجه رسیدند که همه اینها نابخردانه بوده‌اند.

از اینرو هدف‌ها که ترس و انزجار را به دنبال آورند، هریک بر شدت بخشیدن به دیگری اثر می‌گذارد. همچنین ایدئولوژی‌ها، نرمشپذیری نظام راکاهش می‌دهند، و در حقیقت می‌توانند بیشتر جنبه منفی به خود گیرند تا جنبه مثبت. همین طور امکان دارد دیدگاههای ایدئولوژیکی دستیابی به برخی از اتحادها را آسان تر سازند، ولی ممکن است انزجار شدید ایدئولوژیکی برخی از اتحادها را ناممکن سازد. با توجه به وجود هرکدام از اینها، احتمالاً توان نظام به پاسخگویی کافی به آشفتگی‌ها کاهش می‌یابد.

بنابراین، نرمشپذیری می‌تواند از سه راه اصلی محدود شود: از راه خرده نظام به صورت درجه‌های گوناگون محدودیت ناشی از جَو داخلی بر تصمیم‌گیرندگان؛ از راه پیوندهای نظامی یا استراتژیکی یا اقتصادی یا ایدئولوژیکی، که تنها می‌توان با پرداخت بهای سنگین به گسستن آنها تن در داد؛ و نفرت‌های ایدئولوژیکی، که امکان سهیم بودن تصمیم‌گیرندگان در آن‌ها وجود دارد، و شاید تنها بتوان از راه پذیرش خطرهای سیاسی درخور توجه یا از راه در دسترس نبودن برخی

از روندهای اقدام، و یا نبود برخی از ابزارهای دستیابی به هدف، آنها را نادیده انگاشت؛ و این به جهت ماهیت وضع و موقعیت کشور می‌باشد. هرچه نرمشپذیری نظام کمتر باشد، احتمال از هم پاشیده شدن آن بیشتر است.

سرانجام باید به طور خلاصه از حسابگری هزینه ـ بُرد(۱) سخن گفت. دلیل اینکه نظام دو قطبی جهان پس از سال ۱۹۴۷ به کشمکش و درگیری آشکار منجر نشد، آن است که هردو طرف براین باور بودند که بهای چنین کشمکشی احتمالاً در رابطه با بردهای احتمالی، ناپذیرفتنی است. در یک نظام تعادل قدرت، که در آن اجرای یک اقدام احتمالاً منجر به پیامدهایی می‌شود که زیان‌های ناپذیرفتنی به بار می‌آورد، نرمشپذیری گزینه‌های نظام کاهش می‌یابد. مورد فوق العاده محدودکننده که در آن، زیان همانا نابودی کامل است، و تصور چنین احتمالی منجر به محدودیت شدید اتخاذ روندهای اقدامی‌ای می‌شود که احتمالاً چنین نتیجه‌ای را به بار آورند. از چنین محدودیت حداکثری که بگذریم کمابیش به نظر می‌آید که هزینهٔ هر اقدام بستگی به بردهای مورد نظر طرف‌های آن دارد و این موضوع ما را به سومین متغیر اصلی نظام تعادل قدرت یعنی هدف‌های تصمیم‌گیرندگان رهنمون می‌شود.

این نکته رامی‌توان به سادگی بازگو کرد. هرچه هدف‌های تصمیم‌گیرندگان محدودتر باشند، احتمال پایداری نظام بیشتر می‌شود. به ویژه نگهداری نظام می‌باید از سوی همه بازیگران اصلی، مهم‌تر از هر هدف دیگری به شمار آید. البته اقدام در جهت بهبود یا جلوگیری از بدتر شدن وضع صورت می‌گیرد، و هر کشور با بهره‌گیری ازفرصت‌ها می‌خواهد تا آنجا که ممکن است هدف‌های خود را به پیش راند؛ ولی اگر پیشبرد هدف‌ها از سوی هدف برتر یعنی جلوگیری از نابودی نظام محدود نشود، بیگمان شانس بقای نظام به حداقل می‌رسد. یعنی همهٔ تصمیم‌گیرندگان می‌باید ادامه نظام موجود را ترجیح دهند.

این به معنای نیاز به تعادل کامل نیست چون همانگونه که دیدیم این تعادل نه‌تنها در شرایطی پدید می‌آید که تصمیم‌گیرندگان گمان کنند وضع نظام برای دستیابی به منظورهایشان

1- Cost-gain Calculus

دلخواه و پسندیده است؛ بلکه نیاز به آن دارد که دگرگونی‌های درونی اندکی را نیز بپذیرد. امکان دارد که اعمال نفوذهای فراوانی در جهان واقعی صورت پذیرند تا محدودیت بر هدف‌ها را از این راه تشویق کنند. چنانچه نظام گسسته شود، احتمال بر سرقدرت ماندن تصمیم‌گیرندگان تضعیف خواهد شد؛ فروپاشی نظام ممکن است علت (و به نوبهٔ خود معلول) دگرگونی‌های انقلابی در امور داخلی خرده نظام‌ها یا کشورها باشد؛ روند دگرگونی در مسیر فروپاشی نامطمئن و پیش‌بینی ناپذیر است، و امکان دارد پیامدهایش با آنچه که مورد نظر بوده، کاملاً متفاوت باشند؛ معمولاً ادامهٔ کار الگوی شناخته شده آسانتر از روی آوردن به الگویی کاملاً تازه می‌باشد. از سوی دیگر اگر چنین تصور شود که نظام به گونه‌ای تحمل‌ناپذیر برآرمان‌ها یا ارزش‌ها فشار می‌آورد (مانند مورد هیتلر)، یا احساس غیراخلاقی بودن را برانگیزد (مانند مورد بلشویک‌ها) ـ و ایندو روش اساساً مشابه هستند ـ امکان دارد اقدام آشکاری در جهت نابودی آن به کار رود.

نزدیک‌ترین نمونه به جهان وقایعی شاید نظام تعادل قدرتی باشد که در سدهٔ نوزدهم در اروپای باختری نمودار شد. این نظام دارای پنج بازیگر اصلی، یعنی فرانسه، اتریش، پروس، روسیه و بریتانیا بود. گردش اطلاعات از سوی مقام‌های رسمی و نیز دسیسه‌های رهبری شده از سوی مقام‌های رسمی نسبتاً کامل بودند، زیرا دامنهٔ رفتار مربوطه که برای گردش اطلاعات لازم به شمار می‌آمد، بسیار محدودیت داشت. توانایی‌های پنج کشور بسیار مشابه بود و میزان پیشرفت تکنولوژیکی به آهستگی پیش می‌رفت. اتحادیه‌ها از حداکثر نرمشپذیری برخوردار بودند(همانگونه که در انقلاب دیپلماتیک ۱۷۵۶ نمودار شد). هیچگونه خصومت ایدئولوژیکی که بتواند مایه برهم خوردن اتحاد شود، در اندیشه نمی‌گنجید (گرچه اندیشیدن در مورد برخی از آنها آسان تر از دیگران است)؛ منابع نظامی هیچیک وابسته به پشتیبانی یا عرضه تسلیحاتی دیگری نبودند (موضوع بکارگیری مزدوران نظامی از کشورهای دیگر، در میان همه آنها رایج بود)؛ معادله‌های اقتصادی به هیچروی مایه فشارهای شدید نمی‌شدند. دستگاههای رهبری در برابر مردم مسئولیتی نداشتند و از اینرو محدودیت‌ها یا موانع داخلی بسیار ناچیز بودند؛ ایدئولوژی‌ها کلاً به همدیگر شباهت داشتند. در هر کشور، تصمیم‌گیرندگان آن، مزایایی در ادامه

کار نظام می‌یافتند، بُرد اندک یا زیان اندک را پذیرا بودند. و خواهان برهم زدن نظام نبودند؛ فروپاشی نظام هنگامی رخ داد که یکی از اعضاء آن یعنی فرانسه در نتیجه انقلاب ۱۷۸۹ دیگر حفظ نظام برایش اولویت نداشت، و در صدد برآمد تا نظام نوینی را جانشین نظام پیشین سازد و همزمان با آن، اقدام به افزایش توان نظامی خود از راه وضع مقررات خدمت سربازی همگانی (درسال ۱۷۹۳) کرد. و این اقدام از راه بروز شوق و شور انقلابی توده‌ها امکان‌پذیر شد. نمونه سده هیجدهم نمایانگر نکته‌ای است که پیشتر به آن اشاره شد، یعنی نظام تعادل قدرت الزاماً صلح را تأمین نمی‌کند، و چنین هدفی هم ندارد. برعکس، همانگونه که در سدهٔ هیجدهم دیده شد، جنگ ـ ولی جنگ محدود ـ احتمالاً یکی از مکانیسمهای ضروری کار نظام [تعادل قدرت یا تراز نیروها] می‌باشد.

شاید گمان شود اروپای سده هیجدهم نمایانگر بسیاری از جنبه‌های نظام تعادل قدرت باشد، تحلیلگری مبتنی بر نظام که در سطرهای پیشین به آن اشاره رفت کاملاً جنبه نظری دارد و به هیچروی ریشهٔ روابط گذشته یا زمان کنونی را در تاریخ جهان بازگو نمی‌کند. کسانی ممکن است بپرسند که اینگونه نظریه‌ها چه ارزشی دارند. شاید ارزش این نظریه‌ها روشن باشد. کراراً گفته شده که سیاست‌های کشورها، و نیز تماس آنها با یکدیگر به مقدار فراوانی زیر تأثیر برداشت‌های تصمیم‌گیرندگان، از اوضاع قرار دارد. اگر تصمیم‌گیرندگان نسبت به متغیرهای مهم دست اندرکار، آگاهی داشته باشند و چگونگی کار روندهای اساسی را دریابند، برداشتی دقیق‌تر به دست می‌آورند و توانشان برای گزینش مسیرهای اقدام‌هایی که منجر به پیامدهای حساب شده بزرگ‌تر می‌شوند، افزایش می‌یابد. باید دید هدف ایشان مایه نگهداری یا فروپاشی نظام می‌شود. برای مثال، بیشتر تاریخدانان براین عقیده‌اند که یکی از علت‌های جنگ جهانی اول نرمش ناپذیری دو گروه ازکشورهای مخالف ـ یعنی آلمان و اتریش ـ هنگری از یکسو، و روسیه و فرانسه از سوی دیگر ـ بود. و از اینرو اقدام اتریش ـ هنگری بی چون و چرا مایهٔ اقدام روسیه و در نتیجه اقدام آلمان و سپس درگیری فرانسه شد، و استراتژی آلمان هم راه چاره‌ای نداشت جز آنکه درگیری بریتانیا را هم سبب شود. شاید هیچیک از تصمیم‌گیرندگان اصلی خواهان جنگ میان قدرت‌های بزرگ نبودند و مطمئناً هیچکدام نمی‌خواستند که فاجعهٔ ۱۸-۱۹۱۴ که همگی

از آن آسیب دیدند، رخ دهد. احتمال می‌رود که درک روندهای اساسی نظام تعادل قدرت و بی‌ثباتی درونی نظام چند قطبی، بر رفتار تصمیم‌گیرندگان که سختی مرحله‌های پیشتر چند قطبی شدن، را دیده بودند، اثر گذاشته باشد. البته این موضوع امکان‌پذیر است، ولی نمی‌توان با اطمینان از آن سخن گفت. ارزش تحلیلگری نظری برای وضع جهان واقعی تحت تأثیر همگونی و هم شکلی آنها قرار می‌گیرد. ولی امکان دارد که تحلیلگری روندهای مهم نظام‌های گوناگون کشوری، و شناسایی نفوذهای کارآمد یا ناکارآمد، مهم‌ترین سهم را در داوری بهتر نسبت به پیامدهای اقدام‌های به عمل آمده از سوی تصمیم‌گیرندگان، دارا باشد.

شاید بتوان بحث جاری را زمینهٔ ایجاد یک الگوی کرداری ساده به شمار آورد. در دانش‌های اجتماعی تکنیک و شگرد اهمیتی اساسی دارند. پیشرفت‌های انقلابی در علوم طبیعی در سده‌های گذشته، عمدتاً از راه بکارگیری روش‌های ویژه حاصل شده‌اند؛ بازبینی رخدادها یا داده‌ها؛ تعیین و تعریف متغیرهایی که در همورزی با یکدیگرند؛ ایجاد فرض برای رابطه ویژه میان دو یا چند متغیر؛ ساختن چارچوب آزمایشی که بتوان در همهٔ متغیرها را، جز آنهایی که رابطهٔ فرضی آنها مورد آزمایش است، ثابت نگهداشت؛ با انجام آزمایش در چند بار رابطهٔ فرض شده تأیید یا نفی می‌شود. از اینرو مشاهده چگونگی نوسان یک نقطه بازتاب پرتو از لبه براق کارد به هنگام حرکت دادن آن، که روی دیوار به نمایش درآید، این فرض را مطرح می‌سازد که زاویه‌ای که پرتو خورشید از روی یک صفحه صاف بازتاب می‌یابد، احتمالاً به هنگام برخورد بر سطحی دیگر (مانند دیوار) یعنی زاویه پرتو نور با زاویهٔ انعکاسی یکسان است. می‌توان شرایط آزمایشی را پدید آورد که در آن متغیرهای دیگر ثابت نگهداشته شوند (برای مثال پرتو، بازتاب یافته پیش از آنکه زاویه آن اندازه‌گیری شود از آب عبور نمی‌کند)، و تکرار آزمایش در شرایط کنترل شده، تأیید می‌کند که در این شرایط بازتاب نور با زاویه بازتاب برابر می‌شود. فرض تأیید می‌شود ـ ولی ثابت نشده است. صحت آزمایش‌های گذشته دلیل آن نیست که در آینده هم بتوان چنین رابطه‌ای را یافت. هرچه شمار آزمایش فرض مورد نظر، در گذشته افزونتر باشد، احتمال بیشتری وجود دارد که در آینده هم چنین شود؛ و اکثر اقدام‌ها و کارهای ما بر پایه آزمایش‌ها و تجربه‌های گذشته ناشی از احتمالات تأیید شده می‌باشند. به هرروی اطمینان در

هیچ موردی صددرصد نیست. از سوی دیگر در یک مورد معین که زاویهٔ تابش ۵۰ درصد و زاویه بازتاب ۴۹/۹ درجه باشد. فرض ما را نادرست خواهد ساخت (البته اگر شرایط آزمایش به درستی فراهم آمده و کنترل شده باشد). بنابراین یک آزمایش می‌تواند نادرستی فرض را نشان دهد. تکرار موفقیت‌آمیز آزمایش‌ها می‌تواند یک فرض را تأیید کند، ولی نمی‌توان گفت که با این تعداد آزمایش، فرض ثابت شده است.

بکارگیری چنین روشی که مایه دستاوردهای بزرگی در دانش‌های طبیعی شده است در دانش‌های اجتماعی با دشواری‌هایی همراه می‌باشد. شاید بزرگ‌ترین دشواری، شناسایی و توصیف متغیرهای مهم باشد. در مورد آزمایش فیزیکی که در بالا اشاره شد، کار آزمایشگر نسبتاً ساده است. از متغیرهایی که در آزمایش دست دارند ـ مفهوم نور به عنوان شعاع، زاویه تابش شعاع، چگونگی سطح بازتابگر، میانجی که از راه آن شعاع عبور می‌کند، درجه دما و فشار میانجی، اندازه زمانی، و دیگر عامل‌ها را می‌توان نام برد؛ چهار عامل نخست برای اندازه‌گیری دقیق، کاملاً" قطعیت دارند. از سوی دیگر در امور اجتماعی، شمار متغیرهای دارای همورزی بسیار بیشتری هستند، و تعیین اینکه کدامیک از این متغیرها در رابطه با موضوع ویژه مورد بررسی، کاملاً" مهم است، فوق العاده دشوار می‌باشد.

حتی اگر متغیرهای مهم نیز با موفقیت شناسایی شوند، و فرضی دربارهٔ روابط میان آنها پدید آید، شاید تعیین چگونگی درستی یا نادرستی این رابطه ناممکن باشد، زیرا روش‌های اندازه‌گیری و تعیین کمیت وجود ندارد. در برخی موردها برای مثال درباره فرض اینکه میزان شرکت رأی دهندگان مستقیماً با درجه شهرنشینی یک حوزهٔ انتخابی بستگی دارد، دو متغیر را می‌توان تعیین و توصیف کرد؛ ولی برای موضوعی مانند «در یک نظام دو کشوری، هر یک از دو دولت در تلاش است که نیروی بیشتری نسبت به دیگری به دست آورد» هنوز هیچگونه ابزار کافی برای اندازه‌گیری آن پدید نیامده است.

سومین دشواری مهم آن است که دراقدام برای بکارگیری روش‌های عملی به همانگونه که در بالا به آن اشاره شد، تقریباً در همه موردهای بررسی شده نمی‌توان چارچوب آزمایش کنترل شده‌ای پدید آورد و آن را چندین بار تکرار کرد. کسی نمی‌تواند انسان‌ها را در آزمایشگاه

قرار داده و وضعی پدید آورد که انسان‌های مورد آزمایش به تماس در زمینه مورد نظر (و نه راهی دیگر) پردازند، و این آزمایش را چند بارتکرار کند تا فرض خود را نسبت به روابط رفتاری به تأیید رساند، یا دست کم بتواند آزمایش را در شرایطی معین، ولی دقیقاً نه همانند جهان واقعی که فرض قاعدتاً مربوط به آن می‌شود، انجام دهد. همچنین روش نفی یک فرض هم در دسترس نمی‌باشد.

سرانجام دشواری رابطه میان ناظر ـ آزمایشگر و پدیده‌ای را که مورد بررسی قرار داده، وجود دارد. احتمال نمی‌رود که تابش پرتو و آینه از چگونگی رفتار و فعالیت فیزیکدان تأثیر یابد؛ ولی امکان دارد که اجتماع‌های مردمی زیر تأثیر فعالیت‌های دانشمندان جامعه‌شناس قرار گیرند. نمونه بارز آن انتخابات است. اگر آمارگیر انتخاباتی در نمونه‌گیری خود از یک حوزه، چنین پیش‌بینی کند که نامزد حزب الف چهل و دو درصد و نامزد حزب ب چهل درصد، و نامزد حزب ج هیجده درصد آراء را به دست خواهند آورد، و این پیش‌بینی چاپ و منتشر شود، کاملاً امکان دارد که این پیش‌بینی نادرست درآید. برای مثال تصور کنید که نامزد حزب الف از سوی حزب حاکم و ب از سوی حزب مخالف است؛ مردم از حکومت ناراضی‌اند، ولی به حزب مخالف هم اعتماد ندارند؛ در این صورت نامزد حزب ج اکثر رأی مخالفان را به دست می‌آورد، و اینروی نامزد حزب الف (دولت) احتمالاً باردیگر انتخاب خواهد شد. ولی انتشار پیش‌بینی که می‌گوید نامزد حزب ج احتمالاً برنده نخواهد شد، چنانچه کسانی که در نظر دارند که به حزب ج رأی دهند از حزب دولت انزجار داشته و از آن بیشتر نسبت به حزب مخالف (ب) بی اعتماد باشند، این امکان پدید می‌آید که حزب ج انتخاب شود، یعنی ۱۸ درصد به ۴۰ درصد خواهند پیوست و نامزد حزب الف شکست خواهد خورد. واقعیت آن است که پیش‌بینی، مایه دگرگونی در رفتار [یا دیدگاه] رأی دهندگان شده است. در شرایط دیگر، امکان می‌رود که پیش‌بینی به حقیقت بپیوندد. حتی در مورده‌ایی ناآشکارتر اینگونه پیش‌بینی می‌تواند نتیجه‌ای مثبت یا منفی به بار آورد، احتمال دارد که خود تحلیلگری دانشمندان امور اجتماعی از وضع مورد بررسی، آزمایش اعتبار فرض را با دشورای فزاینده‌ای روبرو سازد.

سومین دشواری مربوط به ساخت الگوی مربوطه است. طرح مهندسی آیرودینامیک

[هواپویایی] از روش مشابهی دنباله روی می‌کند. با توجه به چنین دیدگاه و دانشی طراح، طرح و سازهٔ نوین و معینی را که در شرایطی معین، انجام پروازی معین را ممکن مـی‌سازد، پـیشنهاد می‌دهد. پیش از ساخت یک هواپیما و فرستادن یک خلبان به هوا برای آزمایش آن، طراحـی فرض‌های پیچیده مربوطه را در الگوهای ریاضی در آورده و متغیرهای وابسته به هـم را از راه رایانه تنظیم می‌کند، سپس الگوهای گوناگون طرح خود را در شرایط مورد نظر، مانند تونل باد، به آزمایش می‌نهد. با این آزمایش‌هایی که روی الگوی کاربُردی با موفقیت به انجام می‌رساند، می‌تواند با اطمینان فراوان نخستین نمونه کامل هواپیما را تهیه و برای آزمایش نهایی با خلبان به هوا بفرستد. طراح کاملا" نمی‌تواند مطمئن باشد که هر چیزی به درستی کار خواهد کرد، زیرا امکان دارد که برخی از متغیرهای مهم شرایط حقیقی پرواز، در الگوهای آزمایشی از قلم افتاده باشند؛ ولی اکنون دانش آیرودینامیک به اندازه کـافی شـناخته شـده کـه چـنین مـوضوعی را نامحتمل می‌سازد. به هررو با اینکه الگوهای گوناگون آزمـایش شـده، و سـپس چـند نـمونهٔ نخستین برای پرواز آماده و با موفقیت آزمایش می‌شوند، باز هم امکان احتمالهایی پیش‌بینی نشده وجود دارد: مانند فرسایش فلز، که مایه از هم پاشیدن بدنه هواپیما پس از تعداد معینی ساعت پرواز می‌شود؛ یعنی طراح این متغیر را احتمالا" به حساب نیاورده و گذشت زمان تأثیر عدم محاسبه آن را آشکار می‌کند.

نظام تعادل قدرت که در آغاز این فصل به تحلیلگری گذاشته شد، الگوی کرداری ساده نامیده شد. وضعی که مورد تحلیلگری قرارگرفت مربوط به کشورهایی بود که در یک جهان پر هرج و مرج در همورزی هستند. مـتغیرهای پـیشنهاد شـده عـبارت بـودند از شـمار یگـان‌ها، چگونگی تماس‌ها، و هدفـهای یگان‌ها. فرض‌های گوناگونی دربارهٔ روابط میان این متغییرها ارایه شده و مورد وارسی قرار گرفتند. این را می‌توان همانند نخستین مرحـله در آزمـایش‌های مقدماتی مهندسی آیرودینامیک دانست. متغیرها اندازه‌گیری کمیتی نشده بودند و در حقیقت در چارچوبی ارایه شدند که نمی‌توان آن‌ها را به موردهای دیگر تعمیم داد؛ از اینرو صـرفاً شـامل توصیف الگو می‌شوند و هیچگونه تلاشی در راه آزمایش، با آن به عمل نیامد.

مسئله آزمایش را احتمالا" می‌توان از دو راه گوناگون انجام داد ـ از راه بکارگیری الگوهای

کاملاً ساده شده انتزاعی، که احتمالاً نتیجه‌های به دست آمده را تأیید می‌کنند، ولی این کار را تنها با محدودیت‌هایی که برای فرض‌های مقدماتی وجود دارند، و حسابگری رایانه‌ای یا انسانی از اوضاع اجتماعی که دارای پیچیدگی‌هایی است، انجام می‌دهند و درنتیجه تأیید فرض بیشتر دشوار می‌شود. نظریهٔ بازی، نخستین نمونه این موضوع است.

نظریهٔ بازی روشی است برای تعیین روندهای پسندیده اقدام در وضعی کـه نـتیجه آن بستگی به اقدام‌های همه شرکت کنندگان دارد. از اینرو این نظریه توجه خود را به همورزی‌های شرکت‌کنندگان و نیز نظام‌هایی که از راههایی ویژه تصور و توصیف شده‌اند، معطوف می‌سازد، و در چار چوب فرض‌های معینی به کار می‌افتد. در اینجا فرض برآن است که میان نتیجه‌های گوناگون احتمالی از یک وضع ویژه، شرکت‌کنندگان خواهند توانست تعیین کنند که برای چه چیزی اولویت قائل شده و چه چیزی را در درجه دوم، سوم و ... اهمیت قرار دهند؛ نتیجه‌های به دست آمده را می‌توان بر پایه معیار سودمندی آنها درجه بندی کرد. ازاینرو امکان دارد که نتیجهٔ سه، ده برابر بهتر از نتیجه چهار به شمار آید. پس نتیجه‌های بـدست آمـده بـه تـرتیب چـنین ارزش‌گذاری عددی می‌شوند ۱۰،۵،۲ و ۱ (یا ۵،۵/۲، ۱ و $\frac{1}{2}$). امکان دارد برخی از نتیجه‌ها در صورتی که با درجه بندی منفی ارایه شوند، دقیق‌تر باشند. نیازی نیست که ارزش (یا شـماره) مطلقی به هر نتیجه داده شود، ولی صرفاً درجه سودمندی آنها بایدمعین شود. همچنین فرض می‌شود که شرکت کنندگان منطقی عمل خواهند کرد؛ یعنی تلاش می‌کنند که به نتیجه‌ای برسند که آن را ترجیح می‌دهند.(۱)

ساده‌ترین نمونه بازی آن است که تنها دارای دو بازیگرباشد، و در بازی هر بازیگر تنها بتواند دو حرکت بکند. در این بازی برد یکی دقیقاً به معنی بازندگی دیگری است. در این صورت چهار جفت حرکت امکان پذیر می‌باشد، A_1 , B_1؛ A_1, B_2؛ A_2, B_1 و A_2، B_2. اگر بازی هر نتیجه ممکنی را بتواند به دست داده و منصفانه باشد ـ یعنی هـیچ مـزیت راسـتینی بـرای یک

۱ـ توجه داشته باشید که نتیجه ترجیحی الزاماً به معنی برد نیست: اگر مادری با دختر کوچولوی خود بازی کند و بخواهد که دخترش در بازی برنده شود، با توجه به نظریه بازی، منطقی بازی کرده و خواسته است که در آن بازنده شود. از اینروی ارزش‌ها را می‌توان کلاً در بازی پدید آورد.

بازیگر در آن وجود نداشته باشد- یکی از این جفت‌ها می‌بایستی به معنی برد برای A، یک جفت به معنی برد برای B و دو جفت دیگر به معنی مساوی باشد. فرض کنید که هردو بازیگر ترجیح می‌دهند که برنده شوند؛ از اینرو برای برد، ارزش ۱ و برای باخت ارزش ۱- و ارزش مساوی O یا هر ارزش دیگری که بخواهید ـ می‌توانید اختیار کنید. پس بازی می‌تواند در چارچوبه ساده نمودار ۲ به نمایش در آید.

نمودار ۲

		B ۱	B ۲
A	۱	۱	۰
A	۲	۰	-۱

عددهایی که در چارچوبه بالا به نمایش در آمده‌اند مربوط به A هستند (از آنجا که بازی قرینه‌ای است. مقام B درست برعکس رقم‌های A می‌باشند، و اینرو نیاز بـه نـمایش عـددها نیست). در این بازی اگر A حرکت ۱ را بکند و B حرکت ۱ را انجام دهد، A برنده می‌شود؛ اگر A حرکت ۱ و B حرکت ۲ را انجام دهد، بازی مساوی می‌شود، همچنین اگـر A حـرکت ۲ و B حرکت ۱ را بکند، بازهم بازی مساوی خواهد بود؛ اگر A حرکت ۲ و B حرکت ۲ را انجام دهد، B برنده می‌شود.

نمونه ساده این چارچوبه نشان می‌دهد که اگر هردو بازیگر منطقی بازی کنند، چنانچه A حرکت ۱ و B حرکت ۲ را بدون توجه به بازی شرکت کنندهٔ دیگر، یا آگاهی هریک از دو بازیگر نسبت به وجود آن دیگری همیشه بازی کند، امکان دارد که برنده شود (البته اگر B ۱ بازی کند)؛ ولی در بدترین وضع بازی مساوی خواهد شد (البته اگر B حرکت ۲ را بازی کند)؛ در صورتی که اگر A ۲ را بازی کند، بهترین نتیجه‌ای که می‌تواند به دست آورد مساوی است (البته اگر B ۱ را بازی کند) ولی اگر (B ۲ را بازی کند) A بازنده خواهد شد. از اینرو A همیشه ۱ را بازی می‌کند. همچنین B با نگرش به چارچوبه درمی‌یابد که اگر ۱ را بازی کند بازنده خواهد شد (البته اگر A ۱ را بازی کند)، و در بهترین وضع (یعنی اگر A ۲ را بازی کند) مساوی خواهد شد. و اگر (A ۲ را

بازی‌کند) بهترین نتیجه‌ای که B می‌تواند به دست آورد مساوی است؛ در صورتی که اگر وی ۲ را بازی‌کند، (اگر A هم ۲ را بازی‌کند) برنده خواهد شد، ولی در بدترین شرایط (اگر A ۱ را بازی کند) مساوی خواهد شد. از اینرو وی همیشه ۲ را بازی خواهد‌کرد. برای هیچیک نتیجه بهتری از دگرگونی حرکت به بار نخواهد آمد، و هرگونه تعویضی در حرکت نتیجهٔ بدی را به دست می‌دهد. بازی‌هایی که در آنها برد یک طرف به معنی باخت طرف دیگر است، بازی‌ها مانده ـ صفر[1]، خوانده می‌شوند؛ هر نقطه‌ای در این بازی، برای حرکت، نمی‌تواند به سوی بهترشدن باشد، بلکه در راستای بدترشدن است؛ نتیجه‌ای که برای هر بازیگر حاصل می‌شود، نقطه زینی[2] خوانده می‌شود. بنابراین نقطه زینی بازی نمودار ۲، A حرکت ۱ و B حرکت ۲ می‌باشد.

بازی مانده ـ صفر با نقطه بسته را نیز با دو بازیگر و بیش از دو حرکت می‌توان انجام داد، یا با بیش از دو نفر و تنها دو حرکت بازی کرد. البته پیچیدگی اینگونه بازی‌ها افزایش می‌یابد. به هرحال در چنین موردهایی به خلاف بازی نمودار ۲، هربازیگر باید روی اقدام احتمالی رقیب خود حساب کند، بنابراین روند کنش و واکنش اهمیت فراوان می‌یابد. در نمودار ۳، A با نگرش به چارچوبه درمی‌یابد که هر حرکتی که B بکند برایش (A) حرکت ۲ بهتر از حرکت ۱ می‌باشد، ولی اگر حرکت ۳ را انجام دهد و B حرکت ۱ را، هشت امتیاز به دست می‌آورد. به هرروی، A می‌بینید که B هیچگاه حرکت ۱ را انجام نخواهد داد، زیرا حرکت ۳ توسط B احتمال ۶ برد و امکان ۲ یا ۴ باخت را در بردارد که از حرکت ۱ بهتر است؛ این حرکت حداکثر ۴ برد و احتمالاً ۳ یا ۸ باخت را به بار می‌آورد. ولی اگر B، ۳ را بازی کند در جایی که A هم ۳ را بازی کند، A متحمل ۶ باخت می‌شود، و بنابراین A تصمیم می‌گیرد که حرکت ۲ برایش بهتر است. همچنین B فرض می‌کند که A پیش خودش چنین استدلال خواهد کرد که حرکت ۲ را انجام دهد، زیرا این حرکت کم‌ترین باخت را برایش به بار می‌آورد. از اینرو بازی نقطه زینی در $A_۲B_۲$ دارد، و هر کدام از دو طرف در صورتی که حرکت خود را دگرگون سازد بی‌آنکه دیگر دست به دگرگونی حرکت خود زند، خواهد باخت. نقطه زینی در نتیجه استراتژی کمترین حداکثر به دست می‌آید ـ

1- Zero - Sum

2- Saddle Point

نمودار ۳

A \ B	۱	۲	۳
۱	-۴	۰	۲
۲	۳	۱	۴
۳	۸	-۲	-۶

پذیرش کمترین برد از سوی A و کمترین باخت از سوی B، پسندیده می‌باشند. در بازی مانده ـ مانده ـ صفر اگر حداقل یک دست بازی همراه با حداکثر یک ستون باشد، همیشه به نقطه زینی می‌رسد. این گونه بازی صفر ـ مجموع منصفانه نیست، زیرا همیشه منجر به یک برد ۱ برای A می‌شود.

نمودار ۴ را در نظر بگیرید. این نمودار ظاهراً بازی منصفانه‌ای را ارایه می‌دهد، زیرا از نه جفت حرکت A دارای ۴ برد در دوتای آنها شده و ۴ باخت از دوتای دیگر به دست می‌آورد؛ یعنی ۲ برد از دوتا و ۲ باخت از دوتای دیگر، و نهمین آن همیشه مساوی است.

نمودار ۴

A \ B	۱	۲	۳
۱	۴	۲	-۴
۲	۲	-۲	۰
۳	۴	-۲	-۴

A با بکارگیری استراتژی کمترین حداکثر حرکت ۲ را بر می‌گزینند. روشن است که B بایستی حرکت ۳ را انتخاب کند، زیرا در چنین صورتی دو شانس برد ۴، دارد و در بدترین وضع می‌تواند مساوی کند. B که می‌بیند A حرکت ۲ را برخواهد گزید، با انتخاب حرکت ۲، برد ۲ را به‌دست خواهد آورد. و A که در می‌یابد که B حرکت ۲ را بر خواهد گزید حرکت ۱ را انتخاب می‌کند. بنابراین B با توجه به اینکه A حرکت ۱ را بر می‌گزیند، خود حرکت ۳ را در پیش

می‌گیرد، که منطقاً A را به حرکت ۲ می‌کشاند، و دور بازی کامل می‌شود؛ و نقطه زینی در کار نخواهد بود. به هر روی راه حل برای بازی مانده ـ صفر بدون نقطه زینی یافت می‌شود، گرچه آنقدر پیچیده است که نمی‌توان آن را روی کاغذ آورد. اساس راه حل در اتخاذ استراتژی مختلط است ـ یعنی گزینش کتره‌ای حرکت، که نسبت‌هایی را میان تعداد یک نوع حرکت پدید می‌آورد. برای مثال بازی که در نمودار ۴ به نمایش در آمده، A حرکت ۱ را ۲۵٪ نسبت به کل حرکت‌ها و حرکت ۲ را هفتاد و پنج درصد انجام می‌دهد و به هیچروی با حرکت ۳ کاری ندارد. در حالی که B حرکت ۱ را اصلا" انجام نداده و حرکت ۲ را پنجاه درصد و حرکت ۳ را هم پنجاه درصد نسبت به کل حرکت‌های خود انجام می‌دهد. هریک از دو طرف در حقیقت استراتژی کمترین حداکثر را در پیش می‌گیرند، زیرا هر کدام از آنها نسبت‌های متفاوتی را دنبال کرده، و هیچیک نخواهند گذاشت که نتیجه بدی به دست آورند. بازی نامنصفانه به نظر می‌رسد ولی نتیجه در هر دور از چهار بازی، در هر بازی ۱ـ می‌شود، یا یک برد برای B در ۴ بازی ۴ برد می‌آورد (در اینجا می‌گوییم ۴ زیرا A هرگز حرکت ۳ را انجام نمی‌دهد و B هرگز حرکت ۱ را به عمل نمی‌آورد). در اصل همه بازی‌های مانده ـ صفر از راه استراتژی مختلط شامل اصل کمترین حداکثر حل می‌شوند، ولی با وجود چند بازیگر یا چند حرکت موضوع کاملا" پیچیده می‌شود.

حل بازی‌های مانده ـ صفر بازیگران را توانا می‌سازد که به بهترین نتیجه‌های ممکن در بازی دست یابند، بدون توجه به اینکه حریفان چه می‌کنند؛ ضمن اینکه بازیگران را به بازی خردمندانه رهنمون می‌شود. از اینرو دانستن استراتژی حریفان نامربوط می‌شود. این به آن معنی نیست که بگوییم بازیگر در صورت دانستن اقدام‌های حریفان خود نمی‌تواند نتیجه‌های خودش را بهبود بخشد.

کاملا" روشن است که در بازی که در نمودار ۴ به نمایش در آمده اگر A همیشه بداند که چه وقت B حرکت ۲ یا حرکت ۳ انجام می‌دهد، می‌تواند به موقع حرکت ۱ یا حرکت ۲ خود ترتیب داده تا برد ۲ را به دست آورده و یا کلا" مساوی شود. به هرروی در وضع مانده ـ صفر، داشتن اطلاعات سبب می‌شود که بازی ناچیز جلوه کند، زیرا انتخاب بازیگری با داشتن اطلاعات مربوطه معین می‌باشد. بازی مانده ـ صفر دقیقاً از نظرتحلیلگری این اوضاع مورد

توجه می‌باشد- در زندگی راستین به اندازه کافی عادی است - در این بازی شرکت کنندگان هنگامی که تصمیم به اقدام می‌گیرند از اقدام‌های دیگران اطلاعی ندارند.

ولی آیا تحلیلگری اوضاع بازی مانده - صفر ارتباطی با زندگی روزانه دارد؟ امکان دارد که چند مورد بازی در زندگی واقعی دارای ساختاری همانند بازی مانده - صفر باشند (مانند بازی شطرنج) که در آنها هریک از بازیگران دقیقاً درباره تشویق یا تحقیر دیگری درباره شهرت خودش در اجتماع، و دیگر امور احساس‌های مساوی با دیگری دارد. از اینرو یک باخت از سوی یک طرف دقیقاً یعنی محروم کردن طرف دیگر از برد، ولی باید گفت چنین وضعی بیشتر جنبه استثناء دارد تا یک قاعده. اختلاف در ارزش‌ها و در بازی واقعی مانند شطرنج به برد و باخت وابسته است. بازی شطرنج که درواقع دارای ساختاری مانده - صفر است، احتمالاً به اندازه کافی سبب انحراف راه حلی بر پایه تحلیلگری مانده - صفر نمی‌شود. دو نکتهٔ مهم را باید یادآوری کنیم: نخست آنکه جز در بازی‌های ساده با چند بازیگر محدود، همراه با حرکت‌های محدود در دیگر موردها دستیابی به راه حل، حتی برای رایانه‌های نوین هم دشوار می‌باشد. برای مثال می‌دانیم که شطرنج، یک بازی با نقطه زینی است، ولی نمی‌دانیم که آیا نقطه زینی مساوی برد برای سفید، یا برد برای سیاه را به بار می‌آورد (گرچه به نظر می‌آید که نخستین مورد از این سه مورد بیشترین احتمال و آخرین مورد کمترین احتمال را دارد). دوم آنکه ممکن است راه حل استراتژی مختلط کمترین حداکثر برای بازی بدون نقطه زین، در بسیاری از راه‌حل‌های زندگی واقعی بی ارزش باشد، زیرا اعتبار آن بستگی به آن دارد که یک بازی چند بار به وسیله همان بازیگر تکرا ر شود. بنابراین برای بسیاری از بازی‌های واقعی احتمالاً تحلیلگری مانده - صفر چیزی جز یک سرگرمی تئوریک نیست.

ولی به محض اینکه ارتباط میان تحلیلگری هم‌ورزی اجتماعی آزموده شد، دشواری‌های اساسی بیشتری نمایان خواهند شد. آشکارترین دشواری‌ها که تقریباً در همه آنها - و شاید هم کلاً در همه آنها - دیده می‌شود، آن است که وضعیت برد یک طرف تقریباً هیچگاه برابر و مساوی با باخت طرف دیگر نیست. برای مثال یک مورد ساده یعنی کشمکش مرزی میان دو کشور را در نظر بگیرید. احتمالاً موضوع‌هایی که در این مورد دست اندرکارند

عبارتنداز: اهمیت استراتژیکی نوار مرزی مورد اختلاف، منابع اقتصادی آن، آرمان‌ها و خواست‌های ساکنان آن منطقه، تأثیرهای آن بر اعتبار و آبروی دولت (و برای جلب پشتیبانی داخلی برای خود) برای نگهداری یا دستیابی به آن منطقه، نظر دیگرکشورها، هزینه‌های نظامی و دیگر هزینه‌های آن برای کشوری که خواهان دستیابی به منطقه نوار مرزی است، و اثر کشمکش و ادامهٔ آن یا رسیدن به راه حل، بر روابط کشور، حل یک موضوع از هر راه و در هریک از زمینه‌ها، سبب باخت کامل برای یک طرف نمی‌شود، تا این باخت دقیقاً برابر با برد کامل طرف دیگر شود. امکان دارد مزیت‌های فراوانی برای یک طرف در برداشته باشد، ولی بردهایی برای هردو طرف وجود دارد. افزوده براین شاید بردهای هردو طرف در صورت حل کشمکش افزون‌تر از آن باشند که کشمکش ادامه یابد. به سخنی دیگر اگر نه در همه موردها، دست‌کم در بیشتر آنها وضعیت‌های اجتماعی دقیقاً با شرایط بازی مانده ـ صفر توجیه نمی‌شوند.

آگاهی به این مطلب مایه تلاش‌هایی در جهت ایجاد نظریه‌های بازی‌های مانده ـ غیرصفر[1] شده است. بازی‌هایی شامل عامل‌های همکاری یا چانه‌زنی هستند. دو بازی کلاسیک غیرمانده ـ صفر یا بازی‌های حرکتی مختلط ظاهراً شبیه بازی‌های مزبورند، ولی کاربرد آنها اساساً متفاوت بوده و به نام «معمای جوجه و زندانیان» خوانده می‌شوند. در هر دو مورد فرض براین است که دو بازیگر وجود دارند، که هریک از آنها دو روند اقدام ممکن رامی‌تواند در پیش گیرد، و در هر دو مورد دو دسته اقدام مایهٔ باخت اساسی برای یکی و برد اساسی برای طرف دیگر می‌شوند؛ یک جفت برد اندک یا باخت اندک را برای دو طرف به بار می‌آورد؛ و دو جفت دیگر مایهٔ باخت اساسی برای هردو طرف می‌شوند. تفاوت در این است که در بازی جوجه باخت اساسی ناشی از آخرین جفت از هرگونه برد احتمالی هریک از دو طرف بالاتر است؛ بنابراین راه‌حل بازی در آن است که جفتی را برگزینند که باخت یا برد اندک را پدید می‌آورد؛ در حالی که در بازی زندانیان باخت اساسی از چهارمین جفت ناشی می‌شود که کمتر از باخت احتمالی از نخستین و دومین جفت می‌باشد، و از اینرو راه حل بازی در باخت اساسی

1- non-zero-sum

است. وضع این بازی‌ها را می‌توان در نمودارهای ۵ و ۶ دید:

		B ۱	B ۲
A	۱	+۵ / +۵	-۱۰۰ / +۸
A	۲	+۸ / -۱۰۰	-۲۰ / -۲۰

نمودار ۶

		B ۱	B ۲
A	۱	-۲ / -۲	-۱۰ / +۱۰
A	۲	+۱۰ / -۱۰	-۱۰۰ / -۱۰۰

نمودار ۵

رقم‌هایی که در ته گوشه دست چپ هر مربع دیده می‌شوند، نمایندهٔ نتیجهٔ جفت اقدام‌های ممکن برای A، و رقم‌هایی که در گوشه بالای دست راست دیده می‌شوند نتیجه‌هایی هستند که برای B به دست می‌آیند.

چارچوبه راه‌حل‌های زیرین را ارایه می‌دهند:

در بازی جوجه دو نوجوان دو اتومبیل را در میان جاده و در جهت خلاف یکدیگر می‌رانند. اگر هردو انحراف پیدا کنند تا از برخورد ($B_1 A_1$) جلوگیری کنند، هردو دچار کاهش (باخت) اندکی در شهرت و جرأت خود خواهند شد، ولی چیز بدتری به دست نخواهند آورد. اگر هردو [بدون انحراف] ادامه دهند (B_2A_2)، با یکدیگر تصادف می‌کنند و تصادف مایهٔ مرگ یا زخمی شدن و آسیب شدید آندو خواهد شد. اگر یکی از آنها انحراف پیدا کند و دیگری همچنان به راه خود ادامه دهد (B_2A_1 و B_1A_2) آن راننده‌ای که همچنان ادامه می‌دهد برد بزرگی در جرأت به دست می‌آورد و آن دیگری شرمنده می‌شود. بازبینی ساده‌ای از این چارچوب نشان می‌دهد که بر پایهٔ اصل کمترین بیشینه (minimax) هردو حرکت ۱ را بر خواهندگزید ـ یعنی هر دو انحراف را انتخاب خواهند کرد.

این برعکس وضعیتِ در مسئله زندانیان است. در اینجا داستان آن است که رییس زندان به ترتیب به هریک از دو زندانی می‌گوید که اگر او اعتراف به قتلی کند که فرضاً مشترکاً انجام داده، آزاد شده و پاداشی هم خواهد گرفت، و آن دیگری اعدام خواهد شد. اگر هیچیک اعتراف نکنند، هردو آزاد می‌شوند. ولی پاداشی در میان نخواهد بود. اگر هردو اعتراف کنند، هریک به ده سال زندان محکوم خواهند. به آن دو زندانی گفته می‌شود که شب دربارهٔ آن بیندیشند. چارچوبه

آخرین جفت اقدام B_2A_2 و یکی به آخر مانده B_1A_1، و دوتای دیگر B_2A_1 و B_1A_2 می‌باشند. نگاهی ساده به چارچوبه نشان می‌دهد که اصل کمترین بیشینه، آندو را به ده سال زندان رهنمون می‌شود، در صورتی که اگر می‌توانستند روی B_1A_1 همکاری کنند، هردو آزاد می‌شدند.

می‌توان گونه شگفت‌آوری از اصل جوجه را در روابط بین‌الملل و درگفتگوهای بازرگانی میان دو کشور دید. ناکامی در رسیدن به توافقنامه به معنی حذف اعضاء دو دولت (B_2A_2) می‌باشد؛ رسیدن به موافقتنامه که در آن امتیاز دادن متقابل وجود دارد، سبب مخالفت با هردو دولت در انتخابات بعدی می‌شود (B_1A_1)؛ و رسیدن به موافقتنامه که در آن یک طرف با موفقیت به خواست‌های نخستین خود چسبیده ودیگری امتیازهای فراوانی بدهد، سبب می‌شود، قدرت دولت نخست در انتخابات بعدی تثبیت شده و دولت دوم بیدرنگ واژگون شود، البته بدون رسیدن به توافق هم مورد نکوهش قرار می‌گرفت. به هر روی شاید شرایط بازی زندانیان، عادی تر باشد- برای مثال در یک گفتگوی خلع سلاح در جایی که توافقی با امتیازهای متعادل به سود هر دو طرف باشد (B_1A_1)، عدم توافق، موجب ادامه هزینه‌ها و برداشت غیردوستانه در هردو می‌شود (B_2A_2)، ولی برخی از توافقنامه‌ها به یک طرف امتیاز فراوان می‌دهند و در نتیجه عدم امنیت را برای طرف دیگر فراهم می‌آورند (B_1A_2,B_2A_1). با توجه به عدم اطمینان درباره توانایی‌های نظامی موجود، تأثیر دقیق کاهش پیشنهادی، دگرگونی آینده در وضعیت بین‌المللی، و پیشرفت تکنولوژی آینده، نرسیدن به هرنوع توافق می‌تواند نمایانگر راه حل کمترین بیشینه باشد.

ممکن است مثال‌های ارایه شده گویای برخی از متغیرها باشند که در تحلیلگری بازی‌های حرکت مختلط به نمایش در آمده‌اند.[1] نخست آنکه نتیجه بازی عمیقاً تحت تأثیر این

۱- دو تحلیلگری مهم و پیشگام در این باره عبارتند از:

T. C. Schelling (*The Strategy of Conflict,* (Harvard University Press, 1960).

Anatol Rapoport (*Fights, Games and Debates,* (University of Michigan Press, 1960)

ولی مقاله‌های فراوان و توضیح‌های تجربی بسیار را در این باره می‌توان در شماره‌های ***Journal of Conflict Resolution*** یافت.

پرسش درمی‌آید که آیا تنها یک بازی وجود دارد یا هربازی جزیی از یکرشته بازی می‌باشد. دوم آنکه بازی در موردهایی که ارتباطات در آن‌ها وجود دارند با آن موردهایی که ارتباطات در آنها راهی ندارند، کاملا" متفاوت می‌باشد و ارتباطات می‌تواند به گونه‌های متنوعی وجود داشته باشد. برای اقدام در موردی که ارتباطات وجود دارد احتمال دادن تعهد، و مسئله امتیازهای جانبی اهمیت می‌یابد. سرانجام تحلیلگری توجه خود را بر این مسئله متمرکز می‌کند که آیا اولویت‌ها وجود داشته‌اند؛ پیش از آغاز بازی مورد شناسایی قرارگرفته اند یا نه، و خود بازی چه اثری بر آنها دارد.

بنا به قضیه‌ای که از وضعیت نمونه معمای زندانیان پدید می‌آید، هنگامی که احتمال باخت ناشی از یک همکاری غیر متقابل یا اقدام امتیازدهی یکطرفه، بیش از باخت احتمالی است که در اثر عدم همکاری دو طرفه یا روند خصمانه طرف‌های درگیر، پدید می‌آورد، با وجود اینکه هردو طرف درصورت رفتار همکاری متقابل سود خواهند برد، عدم همکاری انجام می‌پذیرد. تجربه‌ها نشان داده‌اند که چنانچه یک بازی معین با همان بازیگران بارها تکرار شود، احتمال درستی و اثبات این قضیه کم می‌شود. یک الگوی نمونه شامل همکاری پراکنده است (بازی A_1B_1) که در مرحله آغازین منجر به رقابت فراوان و در مرحله میانی این الگو کم کم رو به کاهش رفته، و در مرحله پایانی همکاری نسبتاً نزدیکی را فراهم می‌آورد. بکارگیری حرکت‌های همکارانه بیش از اندازه موجب بهره‌برداری می‌شود، در حالی که حرکت‌های غیرهمکارانه بیش از اندازه مایه انجام اقدام تلافی‌جویانهٔ قطعی می‌شوند و از اینرو زیان‌ها برای هردو طرف ادامه می‌یابند. به احتمال فراوان اگر بنا باشد استراتژی‌ای با موفقیت روبرو شود بایستی همگام با اقدام‌های پیوسته‌ای در زمینه همکاری و نگهداری الگوی همکاری در صورت جا افتادن این الگو، باشد. ولی اگر استراتژی، تلافی‌جویی پیگیر و فوری باشد و سپس این استراتژی رها شود و گرایش به همکاری پدید آید احتمال جا افتادن مجدد الگوهای همکاری افزایش می‌یابد. کاربرد احتمالی این یافته‌ها در زمینه روابط بین‌الملل آشکار می‌باشد، زیرا بسیاری از وضعیت‌های بین‌المللی شامل حرکت‌های تکراری در ادامه روابط می‌باشد، گرچه ممکن است این موضوع با نوسان‌هایی هم روبرو باشد؛ ولی با اینکه این یافته‌ها اغوا کننده

هستند، باید با احتیاط فراوان آنها را در زندگی واقعی به کار برد، زیرا امکان دارد که زندگی واقعی تفاوت‌های اساسی با وضعیت بازی داشته باشد.

در حقیقت آنچه را که بازی‌های تکراری انجام می‌دهند، ازمیان بردن وضعیت عدم ارتباط در معمای اصلی زندانیان است. آشکار است که اگر زندانیان می‌توانستند با یکدیگرارتباط برقرار کنند، و اگر هریک از آنها می‌توانست به وعده‌های دیگری متکی باشد، می‌توانستند توافق کنند که هردو سکوت اختیار کنند. هرگونه حرکت همکارانه در یک رشته بازی پشت سرهم نمایانگر تمایل به همکاری است، البته اگر دیگر بازیگران اقدام به بهره‌کشی از همکاری کننده، راه حل B_2A_2 احتمال بیشتری می‌یابد، که طی آن هردو بازنده خواهند شد. از اینرو توانایی یا عدم توانایی ارتباط و تماس، عمیقاً بازی و نتیجه آن را دگرگون می‌کند. ولی ارتباط می‌تواند از راههای گوناگون صورت پذیرد. همانگونه که دیدیم هر اقدامی، گونه‌ای ارتباط است، گرچه امکان دارد که منظور آن به درستی تفسیر و تعبیر نشود و غالباً هم چنین سوء تعبیری رخ می‌دهد. ممکن است که یک راه حل برای یک مسئله چنان سخت باشد که یک توافق ضمنی بدون هیچگونه ارتباط رسمی پدید آید. از اینرو تجربه‌ها نشان می‌دهند که اگر بخواهیم مقداری پول را میان دو نفر تقسیم کنیم به گونه‌ای که اگر آندو بدون ارتباط توافق کنند که پول چگونه تقسیم شود، هریک از آنها مقدار پول مورد توافق را دریافت خواهد کرد، ولی اگر توافقی پدید نیاید هیچکدام پولی دریافت نخواهند کرد، و از اینرو، در چنین موردهایی اکثراً پیشنهاد تقسیم ۵۰ ـ ۵۰ می‌باشد. باز هم توافق به گونه‌ای دیگر وجود دارد البته اگر از راههایی تقسیم دیگری توافق شود، مانند نوشتن ۳۰ـ۷۰ درصد روی تخته سیاه: آن کسی که ۳۰ درصد می‌گیرد ناخشنود است زیرا که در می‌یابد که طرف یا رقیب وی با دریافت ۷۰ درصد چشمداشت بیشتری دارد، و دلیلی نمی‌بیند که رقم دیگری را بپذیرد، ولی اگر او هم به ۳۰ درصد تن در ندهد، چیزی دریافت نخواهد کرد، سپس به ناچار آن را می‌پذیرد. تی. سی. شلینگ که مفهوم «بر لبهٔ پرتگاه»[1] را

---

۱ شلینگ در این مورد می‌گوید با بهره‌گیری از این استراتژی ـ که از جان فوستردالس وزیر خارجه آمریکا در دولت آیزنهاور به عاریت گرفته ـ طرف مقابل را بر لبهٔ پرتگاه ووضعیت نامساعد قرار می‌دهیم تا به خواست ماتن در دهد ـ م.

مطرح کرده و به گونه‌ای گسترده مورد تحلیلگری قرار داده است، می‌گوید بخشی از روند چانه زنی براین پایه استوار شده که طرف را تشویق به پذیرش راه‌حل ویژه، یعنی قرار گرفتن بر لبهٔ پرتگاه کنند.

ولی ارتباط به عمد مانند آنچه راکه برای مثال درباره زندانیان، گفته شد، و به موجب آن زندانیان از پشت دیوارهای سلول‌ها گفتگو کنند، بی‌ارزش است، مگر آنکه هردو زندانی بتوانند به یکدیگر اعتماد کنند و هریک بداند که طرف دیگر به قول خود عمل خواهد کرد. این مفهوم تعهد است، که در یکی از بخش‌های پیشین این نوشته، مورد بررسی قرار گرفت.[1] اگر رییس زندان خواهان یک اعتراف شفاهی شود، و اگر هر زندانی براین باور باشد که تنها راه رهایی وی از زندان بستگی به طرف دیگر دارد واگر دهن به سخن گشاید مایه مرگش خواهد شد، هریک از آندو متقاعد خواهد شد که دیگری بر وعده‌ای که داده ایستادگی کرده و می‌توانند مسئله را براساس B_1A_1 حل کنند. ممکن است تعهد شفاهی باشد، یا از راه مانور یا امتیاز جانبی؛ ولی تنها در صورتی مؤثر خواهد بود که ارتباط برقرار شده و هرطرف بتواند به تعهد و قول دیگر اعتماد کرده و آن را باور کند. اگر در بازی تقسیم پول یکی از دو طرف می‌گفت که تنها تقسیم ۳۰ـ۷۰ درصد رامی‌پذیرد طرف دیگر عمیقاً از این پیشنهاد ناراضی شده و طرف دیگر از این نارضایتی وی آگاهی می‌داشت و فرض کنیم رضایت هرطرف از طریق شوک الکتریکی مشخص می‌شد و بازی بازیگران با فشردن دگمه‌های الکتریکی همزمان صورت می‌گرفت که دگمه‌ها علامت ۵۰ درصد ۶۰ درصد، ۷۰ درصد و غیره را داشتند، و اگر یک بازیگر دگمه‌های بازی خود را به گونه‌ای ترتیب می‌داد که از همه دگمه‌ها به جز دگمه ۷۰ درصد شوک الکتریکی دریافت کند، طرف یا رقیب او در می‌یافت که وی تنها به ۷۰ درصد چسبیده و آن رامی‌پذیرد (یعنی، در حقیقت هیچ چیزی را جز ۷۰ درصد نمی‌پذیرد) و به ناچار ۳۰ درصد سهم خودرا می‌پذیرفت، زیرا سی درصد بهتر از هیچ است. همچنین اگر بازیگر نخست ناچار بود که ۴۰ درصد ارزش بازی را به طرف سوم بدهد، بازیگر دوم، احتمالاً باز به این نتیجه می‌رسید که بازیگر نخست

۱ـ به صفحه‌های نخستین بخش ۶ نگاه کنید.

نمی‌تواند به چیزی کمتراز ۳۰-۷۰ درصد رضایت دهد. ولی در هر دو مورد تعهد تنها در صورتی که ارتباط برقرار شده و تعهد توسط بازیگر دوم باور شده باشد، می‌تواند مؤثر افتد. از اینرو برعکس بازی‌های مانده ـ صفر با نقطهٔ زینی یعنی جایی که بازی بیدرنگ و به محض ارتباط میان دو طرف برقرار می‌شود، ناچیز می‌نماید؛ در بازی غیرمانده ـ صفر اگر یکی حرکت دیگری را بداند نتیجه به شدت تحت تأثیر ترتیب حرکت‌ها و دامنه و دقت ارتباط قرار می‌گیرد، و اگر حرکت‌ها همزمان باشند، زیر تأثیر چگونگی تعهد پیشین واقع می‌شود. از آنجا که احتمالاً همه مسئله‌های روابط بین‌الملل دارای ویژگی غیرمانده ـ صفر هستند، مربوط بودن این مشتق‌ها را می‌توان نشانی از نظریه ناشی از انگیزه آمیخته دانست.

منطق دشوار این بحث‌ها در آن است که ساختار بازی که این بحث‌ها به آن مربوط می‌شوند در جهان واقعی به خاطر اولویت‌هایی که انسان درباره نتیجه‌های ممکن اوضاع می‌دهد، درهم می‌ریزد؛ زیرا امکان دارد اوضاع پیش از موعد برای شرکت کنندگان روشن نباشند، یا باگذشت زمان تغییر مسیر دهند. در معمای وضعیت «جوجه» راه حل کمترین حداکثر A_1B_1 است. ولی اگر بازیگر A بتواند نشان دهد که تعهدش به A_2 را عمل می‌کند بازیگر B احتمالاً خواری را می‌پذیرد، در حالی که A همچنان به راه مستقیم خود ادامه می‌دهد، او از مسیر منحرف می‌شود. ولی اگر این کار چند بار تکرار شود، امکان دارد که کاهش اعتبار B چنان اجتناب‌ناپذیر نماید که ترجیح دهد که حقیقت تصادف و برخورد رو در رو را بپذیرد تا اینکه باردیگر در برابر دوستان خود شرمنده نشود. یعنی پسندهای وی با تکرار بازی دگرگون می‌شوند، و رقم‌های مندرج در چارچوبه نیز غلط در می‌آیند، و ساختار بازی ازهم پاشیده می‌شود. افزوده براین اکنون مانند گذشته تعهد منجر به برد عمده می‌شود، ولی این برد [یعنی برخورد رودررو] برای هردو بازیگر فاجعه آمیز است. روشن است که این وضع در روابط بین‌الملل در مسئله‌های بزرگ و کرچک غیرعادی نیست؛ هنگامی که تهدیدهای تعهدآمیز تکرار شوند و این تهدیدها با عقب‌نشینی طرف دوم همراه باشند، سرانجام طرف دوم به جایی میرسد که دیگر حاضر نمی‌شود عقب‌نشینی کند و نتیجه ناهنجار آن متوجه هردو طرف می‌شود. نمونه تقریبی چنین موضوعی را می‌توان در امتیاز گرفتن پیوسته فرانسه از دیگر اعضای جامعهٔ

اقتصادی اروپا دید. تا سال ۱۹۶۵ دیگر شکیبایی همه اعضا در برابر فرانسه لبریزشد؛ فرانسه که خود را متعهد به چنین الگویی کرده بود آمادگی یافت که از جامعه بیرون رود، و کار جامعه برای مدت شش ماه لنگ شد، و همه اعضاء طعم ناگوار آن را چشیدند. امکان دارد که در زندگی روزانه، پسندها و اولویت‌ها در خلال مسیر بازی‌ها دگرگون شده، و به شدت ارزش کاربردی و تحلیل بازی‌های انگیزه آمیخته را تحت‌الشعاع قرارداده و کارآیی، بسیاری از ویژگی‌های ناشی از آن را محدود سازد.

از اینرو نظریه بازی، ساخت الگوی بسیار انتزاعی یگان‌هایی راکه در همورزی هستند، مانند کشورها روشن می‌سازد و اجازه می‌دهد که همورزی‌ها شناسایی شوند و بتوانیم نتیجه‌های احتمالی را پیش‌بینی کنیم. به هر رو پیش‌بینی تنها در محدودهٔ فرض‌های اولیه که الگوهایی بر پایه آنها بنا شده‌اند، ارزشمند است، و روش‌های برجسته تحلیلگری، سبب پیش‌بینی دقیق، حتی در محدوده فرض‌های نخستین می‌شوند، و اینها را تنها در بازی‌های مانده ـ صفر می‌توان یافت. تقریباً هیچ وضعیت بین‌المللی دارای ویژگی بازی‌های مانده ـ صفر نیست. تحلیگری غیرمانده ـ صفر یا بازی‌های انگیزه آمیخته هنوز اجازه پیش‌بینی دقیق نتیجه‌های احتمالی را نمی‌دهند. ولی جای تردید نیست که بررسی ساختار بازی ما را به فرمولبندی مسئله‌های مورد نظر در روابط بین‌الملل رهنمون می‌شود و از این راه بهتر از گذشته و آنچه که درگذشته گمان می‌رفت، می‌توان به نتیجه رسید؛ از اینرو این روش ما را به پیشرفت‌های مهمی در زمینه درک و دقت رهنمون می‌شود. به هرروی ارزش آن تا اینجا جنبه حقیقت یابی دارد و نه جنبه پیش‌بینی یا تجویزی.

روش دیگری که در زمینهٔ برخورد با مسئلهٔ آزمایش ارایه می‌شود از راه ایجاد نماهای تقلیدی در وضعیت‌های بین‌المللی است. امکان دارد این کار جنبه تقلید یک وضعیت واقعی یاتاریخی باشد؛ مانند بحران بوسنی (Bosnia) ۹ـ۱۹۰۸، یا جنگ ویتنام یا کشمکش خاورمیانه؛ ممکن است به کشف دگرگونی‌های احتمالی نیمه واقعی و نیمه خیالی، یا سراسر خیالی توجه کند؛ امکان داردکه تقلید به صورت ایفای نقش به وسیله افراد، یا ایفای نقش با برنامه‌ریزی رایانه‌ای یا نقش‌های کاملا" رایانه‌ای به اجرا در آید. طرح و روش تقلید اساساً تحت

تأثیر هدف مورد نظر قرار می‌گیرد.

در یک تقلید بدون بهره گیری از رایانه، فرآیند اصلی آن است که وضعیت توصیف شده، کشورها یادیگر یگان‌های بازیگر آن تعیین، و به مقدار فراوان و با تفصیل منظورهای بازیگران کشور و توانایی‌های آنان روشن شوند. شرکت کنندگان برای ایفای نقش تصمیم‌گیری در کشورهای دارای همورزی در نظر گرفته شده‌اند، و ارسال پیام به یک یا چند کشور مایه و اقدام به صورت پیام‌های بیشتر یا برای پیشنهاد گفتگو یا بسیج برخی از توانایی‌ها، سرآغاز تقلید واقع می‌شوند. همه پیام‌ها و پیشنهادها می‌بایستی از یک مرکز کنترل بگذرند که این مرکز پیشنهادهای ناکاربُردی را (که ممکن است مایه ارایه دیگران به صورت نادرست شوند) رد می‌کند. امکان دارد اطلاعات واقعی یا تاریخی به صورت تقلیدی از وضعیت زندگی روزانه درآید، یا احتمالاً در صورتی که وضعیت جنبهٔ خیالی داشته باشد، تقلید کاملاً خیالبافانه صورت پذیرد.

در یک تقلید که با بکارگیری انسان ـ رایانه صورت می‌گیرد، اساساً فرآیند آن همانند روش پیشین است با این تفاوت که برخی از فرض‌ها درباره پیامدهای اقدام و محدودیت‌هایا اقدام ممکن را در رایانه برنامه‌ریزی کرده‌اند، و از اینرو شرکت کنندگان کار و نقش خود رادر چارچوب معینی انجام می‌دهند و محدودیت‌های مورد نظر در این چارچوب را می‌توانند تنها به بهای چیزهایی که کاملاً شناخته یا ناشناخته هستند، زیر پا گذاشته یا نادیده انگارند. در یک تقلید سراسر رایانه‌ای، یکرشته متغیرهای پیچیده تعیین می‌شوند، و تقلید شامل کار از راه الگوهای همورزی است که دگرگونی متغیرها راموجب می‌شوند.

فرآیندهای تقلید دارای چند ویژگی می‌باشند. این ویژگی‌ها نیاز به تشخیص دقیق دارند، و در صورتی که رایانه به کار گرفته می‌شود، این تشخیص بایستی جنبه کمیت‌پذیری به خود گیرد. فرآیندها احساس شدید درگیری را در میان شرکت کنندگان انسانی پدید می‌آورند، و از اینرو ابزارهایی نیرومند برای آموزش و یادگیری به شمار می‌روند؛ و زمینه‌ای به دست می‌دهند که یک وضعیت معین چند بار تکرار شود ـ اگر شرکت‌کنندگان از افراد تشکیل شده باشند، اثرهای پارامترهای گوناگون یا بکارگیری بازیگران مختلف را می‌توان دید؛ و در موردی که رایانه به کار

گرفته شده باشد، ممکن است اثرهای دگرگونی‌ها در متغیرها چنان نمایان شوند که به هیچ روی نه تنها انتظار نمی‌رفتند بلکه در خور تصور هم نبودند.

ولی تقلید به عنوان ابزاری برای آزمایش فرضیه‌ها درباره الگوی‌های همورزی بازیگران جهان واقعی، برای رسیدن به پیش‌بینی در مورد پیامدهای اقدام، هنوز هم ارزشی محدود دارد. تقلیدی که همه بازیگران آن انسان باشند به صورت زنده، دشواری‌های ارتباط چگونگی اثرهای برداشت ترجیحی، اثرهای فشارهای زمانی و فشارهای خطرکردن‌های بزرگ را به نمایش می‌گذارد. احتمالاً همگی نشان خواهند داد که چگونه افراد مختلف ممکن است در برابر وضعیتی ویژه پاسخ دهند-[یا پاسخ‌های گوناگونی دهند]؛ ولی هیچ ابزار مؤثری برای اندازه‌گیری این موضوع که چگونه نگرشهای گوناگون به کار می‌افتند، به دست نمی‌دهد، و از اینرو رهنمود اندکی برای پیش‌بینی، حتی در چارچوب تقلید، به دست می‌دهد. تقلید اگر از وضعیت جهان روزانه باشد، ارزش پیش‌بینی آن بیشتر کاهش می‌یابد. و این کاهش به نسبت درجه‌ای که جهان راستین را به مقدار فراوانی در تقلید ساده کرده‌ایم، و نیز به تناسب عدم وجود سازگاری میان نقش‌های تقلیدی با نقش‌های جهان واقعی، صورت می‌پذیرد. در مورد تقلید که با انسان ـ رایانه انجام می‌شود، امکان دارد پارامترهای جداسازی شده در رایانه، دقت بیشتری را در ارزیابی تأثیر دگرگونی‌ها بر متغیرهای ویژه به دست دهد، ولی این ارزیابی شدیداً به اندیشه و روالی که پارامترها را تعیین کرده، و نیز به دامنهٔ کمیت‌پذیری پارامترها بدون ایجاد انحراف بستگی دارد. به هرحال در بلندمدت و افزایش شمار تکرارها، ممکن است به گونه‌ای فزاینده پارامترها را به توسعه و بهبود قادر سازند و ارزش پیش‌بینی تقلید در چارچوب فرض‌های آن، به مقدار فراوانی افزایش یابد. البته تعمیم دادن و گسترش آن به جهان واقعی همچنان مخاطره آمیز می‌ماند.[۱] تقلید سراسر رایانه‌ای گرچه در چارچوب فرض‌های آن به کشف و افشا می‌پردازد، ولی بایستی از آن با احتیاط برای دریافت رهنمود در پیش‌بینی وضعیت جهان واقعی بهره گرفت؛ زیرا از

۱ـ برای بررسی همه جنبه‌های چنین تقلید بسیار جاه طلبانه ای نگاه کنید به :
H. Guetzkow et al., ***Simulation in International Relations*** (Prentice-Hall, 1963).

یکسو مسأله همانا تعریف متغیرها به گونه‌ای است که تقلید به صورت دقیق جهان واقعی درمی‌آید؛ و از سویی دیگر همه متغیرها باید به گونه‌ای تعریف شوند که کمیت پذیر باشند یا بتوان آنها را با عدد نمایش داد، و این کار احتمالاً مایه حذف برخی از متغیرهای مهم یا مسخ برخی دیگر از آنها می‌شود.[۱]

در این فصل سه راه گوناگون ایجاد برداشتگری و ایجاد نظام‌های بین‌المللی در چارچوب نظام کشوری مورد بررسی قرار گرفتند. نخست روش کرداری است که از دو دهه پیش که مورتون کاپلان در این زمینه گام برداشت پیشرفت مهمی صورت نگرفته است. دوم، نظریه بازی بود که پیشرفت اندکی را در این زمینه در مقایسه با نمونه اصلی مانده ـ صفر خود ارایه داد (زیرا الگو بسیار از وضعیت روابط بین‌الملل فاصله داشت)، ولی مشتق آن، یعنی انگیزه آمیخته یا بازی‌های مبتنی بر چانه زنی، گرچه دارای ساختاری چندان برجسته نبود یا راه‌حل‌های مطمئنی را به بار نمی‌آورد، مایه رهنمون شدن به اندیشه‌های نوین و فرمولبندی دقیق تر شد. سومین راه تقلید بود که به عنوان ابزاری آموزشی و یاددهی دارای ارزشی بی چون و چرا می‌باشد، ولی برخی از وارسان آن ادعا می‌کنند که ارزش این روش به عنوان آزمون فرضیه، بیشتر به خاطر تجویز سیاست است که این خود مایه اختلاف عقیده فراوان شده است. در این مرحله از بررسی موضوع، نمی‌توان به درستی هریک از سه روش را ردکرد، زیرا دیگر به چیزی نمی‌توان اطمینان کرد. به هر روی مخالفان سرسخت این روش‌ها هم می‌خواهند از همین راه وارد شوند، زیرا در غیر اینصورت آرمان‌های دقیق علمی را نمی‌توان درک کرد؛ البته بکارگیرندگان این روش به خاطر شور و شوقی که در این زمینه‌ها دارند، نمی‌توانند از ادعاهای گزافه‌پردازانه دوری جویند، و این ادعاها گمراه کننده می‌باشند و از راه افرادی که شیوهٔ شبه دانشورانه گرفته‌اند، ایجاد خطر کنند.[۲]

۱ـ می‌بایستی نکته ای را که پیشتر درباره پیش‌بینی نرخ‌ها یا روندهای ساخته شده با پیش‌بینی رخدادهای فردی بازگو شدند به یاد آورد. نگاه کنید به فصل یک.

۲ـ مجموعه‌ای از این نوشته‌ها که نمایانگر اختلاف‌های سنت گرایان، در برابر دانش‌گرایان است، را می‌توان در نوشته زیر یافت:

K. Knorr and J. N. Rosenau, eds., ***Contending Approaches to International Politics*** (Princeton, 1960).

۱۰

نظام‌های رفتاری

در فصل ۸، دو روش متفاوت درباره درک انتزاع‌های کنترل‌پذیر «نظام بین‌المللی»، پیشنهاد شد، «یکپارچگی هموزری‌های فراسوی مرزها[ی کشورها] از هر نوع و در میان هر تعداد یگان» مورد تعریف قرار گرفت[۱] در روش نخست گزینش یگان‌های ویژه‌ای مانند کشورها، و شناسایی راههای گوناگونی نظام‌های تصور شده بر پایه کشور و هموزری میان آنها تأکید، و تحلیلگری شد. روش، شناسایی همه نمونه‌های هموزری و تعریف نظام‌های گوناگونی بود که هر یگان این نظام‌ها با یگان‌های دیگر در هموزری بودند. به سخن دیگر، می‌توان نظام بین‌المللی را همچون یک نظام اجتماعی به شمار آورد که یگان‌های آن نقشی بین‌المللی دارند. نقش موقعیت بین‌المللی را می‌توان همچون بازده یا بروندادهای روند سیاست خارجی بازیگران بین‌المللی به شمار آورد... دروندادهای یک بازیگر بین‌المللی شامل درخواست‌هایی هستند که در برابر سیاستگذاران آن قرار داشته و شامل قدرتی که در اختیار آنان قرار گرفته است نیز می‌شود. بازده‌ها شامل تصمیم‌ها یا سیاست‌های بین‌المللی سیاستگذاران و یا از دیدگاهی دیگر، نقش‌هایی هستند که در صحنه بین‌المللی بازی می‌کنند.[۲] دومین نمونه برداشتگری شامل خردکردن نقش‌های مربوط به موقعیت در نمونه‌های متفاوت نظام‌های اقدام می‌باشد، و

۱ـ به پایان فصل ۸ نگاه کنید.

2- George Modelski, «Agraria and Industria», in K. Knorr and S.Verbam eds., ***The International System*** (Princeton, 1961), p.122.

یگان‌های نظام تنها به همراه پدیدآورندگان و دریافت‌کنندگان این اقدام، و در رابطه با نوع معین از اقدام و کردار، دارای نقش‌های مربوط به موقعیت می‌باشند.

مفهوم نظام‌های رفتاری از اینگونه، از سوی دیوید ایستون و در رابطه با نظام سیاسی کاملاً بررسی و تکمیل شده است.(۱) امکان دارد که هموررزی اجتماعی شامل رفتار اقتصادی، حقوقی، دینی، فرهنگی، علمی و دیگر زمینه‌ها باشد. ممکن است گونه‌های مشابهی از هموررزی در سطح بین‌المللی مشاهده شوند، گرچه گمان می‌رود که در این سطح آندسته از هموررزی‌هایی که احتمال بکارگیری زور را در بر می‌گیرند نیاز به مفهومی جداگانه داشته باشند، که در این کتاب که موضوع آشنایی با روابط بین‌الملل مطرح است، مورد بررسی روالمندانه قرار نگرفته‌اند. هنوز چنین کارهای روالمندانه‌ای در این زمینه صورت نپذیرفته و احتمالاً می‌باید در آینده به بررسی گذاشته شوند. آنچه در این فصل پیشنهاد می‌شود، آن است که از راه نمونه و مثال نگاهی کوتاه به روش‌های احتمالیِ در نظر گرفتن سه نظام سیاسی، نظامی ـ استراتژیکی، و اقتصادی ـ به عمل آوریم. در فصل آینده راه‌هایی را بررسی خواهیم کرد که ممکن است این نظام‌ها را با نظام‌های کشوری مرتبط سازند.

شاید بهترین سرآغاز برای مفهوم نظام سیاسی، همانا اندیشه ایستون باشد که هم روشن ترین روش بررسی است و هم معنی سیاسی در سطح روابط بین‌الملل را دقیق‌تر بازگو می‌کند. ایستون نظام سیاسی را هموررزی افراد یا گروهها، نه از دید زیست‌شناختی بلکه از دیدگاه رفتار سیاسی، به بررسی می‌نهد؛ و منظور او از «نظام سیاسی» کرداری است که مربوط به ارزش‌های فرمانروا بر یک جامعه بانظام باشد. قلمرو نظام شامل نظام‌های رفتاری دیگر در نظام اجتماعی، بومشناسی، زیست شناسی و نظام‌های شخصیتی در چارچوب اجتماع و بسیاری از نام‌های گوناگونی است که خارج از اجتماع هستند. به گمان وی درونداده‌ای به نظام عبارتند از: درخواست‌های افراد یا گروهها درون نظام یا از پیرامون آن، و نیز پشتیبانی از مقام‌ها، رژیم و جامعه سیاسی (که همگی به دقت تعریف شده‌اند). برونداده‌ها عبارتند از: پاسخ مقام‌ها به

1- D. Easton, ***A Framework for Political Analysis*** (Prentice-Hall, 1965), and A ***Systems Analysis of Political Life*** (Wiley, 1965).

برداشت‌هایی است که ناشی از درخواست‌های افراد و پشتیبانی ایشان می‌باشند. بازخور ناشی از پیوند حساس میان درونداد و برونداد هستند. توان پایداری نظام بستگی به ظرفیت آن برای برطرف کردن فشارها، دارد، و این ظرفیت به با نگرش به راههایی که درخواست‌ها در آنها به جریان می‌افتند، دچار دگرگونی می‌شود. این ظرفیت به: چگونگی و نوع نظام سیاسی که به دقت تعریف و توصیف شده است بستگی دارد. (تا زمانی که ارزش‌های فرمانروایی یک نظام ادامه می‌یابند، دگرگونی در چگونگی نظام احتمالاً برای دمساز شدن با فشار لازم می‌آید)؛ و نیز به مؤثر بودن برونداد در بسیج پشتیبانی؛ به کارایی روندهای بازخور در مقطع‌های حساس نظام، و به احساس اجتماعی وابسته است.»[۱]

آنچه که ایستون به شیوه‌ای درخشان و فراگیر بازمی‌گوید آن است که برای ادامه جریان و گردش تصمیم‌های پیوسته و کافی در اجتماع در این مورد که «چه کسانی چه می‌گیرند، کی و چگونه؟»[۲] باید روندهای معینی با درجه کافی از کارآیی در همورزی با هم به کار افتند. باید نیازها، آرمان‌ها و چشمداشتهای اعضاء و گروههای جامعه بازگو شوند، و مهم‌ترین آنها شناسایی شوند، و به صورت مسئله‌هایی کنترل پذیر، فرمولبندی و ترتیب یابند، باید راههایی وجود داشته باشند که بتوان این مسئله‌ها را به گوش کسانی که توان تصمیم‌گیری دارند، رسانید تا به آنها توجه کنند؛ دامنهٔ تصمیم‌های این مقام‌ها، که مورد پذیرش قرار می‌گیرند و الزام آور می‌شوند متفاوت است، و بستگی به برداشتی است که همگان از حق حقوقی و اخلاقی مقام‌ها در تصمیم‌گیری دارند؛ و نیز به توان آنها در پاداش دهی، محروم سازی، یا اعمال زور نیز بستگی دارد. همچنین به درجه احساس مردم نسبت به برآورده شدن آن آرمان‌ها وابسته است. درجهٔ خشنودی مردم از دستیابی به آرمان‌های خود بستگی به روندهای تصمیم‌گیری دارد تا آن حد که مردم خود را با جامعه یکی می‌دانند و خواهان تداوم آنند و به درجهٔ ارضای خواست‌هایشان بستگی دارد. میزان ارضای نیازهایشان به فراگردهایی بستگی دارد که از راه آن، تقاضاها به دست

۱ـ برای بحث کامل در سودمندی الگوی ایستن در بررسی روابط بین‌المللی، نگاه کنید به:
M. B. Nicholson and P. A. Reynolds, «General Systems, the Intenational System, and the Eastonian Analysis», *Political Studies,* xv(1967), pp.12-31.

2- H. D. Lasswell, *Politics: Who gets what , when, how* (McGraw Hill, 1936).

مقام‌ها می‌رسد؛ و نیز نحوهٔ برداشت افراد جامعه از کارایی تصمیم‌ها در رابطه با تقاضاها، بسیج یا ناکامی در بسیج حمایت بیشتر بستگی پیدا می‌کند. در همه این روندها، بازخورهای گوناگونی در سطح‌های مختلف پیوند حیاتی لازم را فراهم می‌آورند.

این تحلیلگری روشنگرانه از یک نظام سیاسی است ـ ولی یک نظام سیاسی با گونه‌ای ویژه. البته چنین نظام سیاسی در سطح بین‌المللی وجود ندارد، و هیچ مرجعی نیست که تصمیم‌هایی بگیرد که به اندازه کافی یا به طور کلی به عنوان تصمیم‌های الزام‌آور پذیرفته شوند. از اینرو هیچگونه معیاری وجود ندارد که بتوان فهمید که تمرکز برکدام درخواست احتمالاً مایه جلب خشنودی می‌شود. روندهای مبتنی بر نظام که به وسیلهٔ ایستون شناسایی شده‌اند، نیز شایان نگرش نیستند. ولی این کمابیش درست است که درخواست‌ها کمتر از سوی افراد، و بیشتر از سوی گروهها مطرح می‌شوند. همچنین درست است که تصمیم‌ها منجر به این می‌شوند که چه کسی، چه چیز، کی و چگونه به دست بیاورد. البته روندهایی که منجر به تصمیم‌گیری‌ها می‌شوند، روندهای سیاسی نامیده شوند، و صرفاً جنبه تعریف را دارند ـ ولی به هر روی موضوع مهم همانا ارایه تعریف است، چون اگر فرایندهایی را به سادگی به آنها فرایند سیاسی بگویند، بی‌آنکه چگونگی آنها را تعریف و توضیح دهند؛ ماهیت این چگونگی روندها به شدت مایه سوء تفاهم خواهد شد.

برخی از اجزای نظام ایستون را می‌توان در سطح بین‌المللی شناسایی کرد. می‌توان تصور کرد که رژیمی وجود دارد به این معنی که برخی مقررات و ساختارها را در بردارد و از راه آنها هرموضوع آیین‌گذاری شده و هنجار می‌یابد. ساختارها در برگیرندهٔ نهادهای پیرامونی مانند دیوان داوری بین‌المللی، شورای امنیت سازمان ملل متحد، مجمع عمومی و شورای قیمومت، و کارگزاری‌های تخصصی سازمان ملل بوده، و در کانون همهٔ اینها نظام دیپلماسی قرار دارد. مهم‌ترین مقررات همان امتیازها و مصونیت‌های دیپلماتیک است که از راه آن نظام دیپلماسی به گردش در می‌آید؛ ولی انتظارها و روش‌های افزونتری که برای حل مسئله‌ها و دشواری‌ها لازمند از قراردادهای آشکار ناشی می‌شوند، گرچه اینها جنبه دایمی ندارند. امکان دارد یک اجتماع سیاسی را از این دیدگاه دید که خواه ناخواه یک تقسیم سیاسی بین‌المللی کار پدید آمده، و در

این واپسین چارک سده بیستم امکان عدم شرکت در این جامعه وجود ندارد. می‌توان احساس اشتراک منافع در جامعهٔ بین‌المللی را به صورت جنینی آن ردیابی کرد؛ چون دست کم پاره‌ای از اعضای مهم این جامعه در می‌یابند که اقدام همکارانه، حتی اگر در چند زمینه اندک هم صورت پذیرد، سودمند و دلخواه، و یا حتی لازم می‌باشد. اندک اندک شناسایی فزاینده این موضوع که ما همگی در یک کشتی جای داریم ـ چنین وضعی هیچگاه در گذشته وجود نداشته ـ ما را به احساس مشترک «ما بودن» می‌کشاند.

دراین قلمرو هیچ مرجعی وجود ندارد ولی نوعی رژیم پدید آمده که جامعه سیاسی را اجتناب ناپذیر می‌سازد، و احتمالاً" از این راه احساس سایه وار اجتماع [جهانی] پدیدار می‌شود. اینها شرایطی هستند که تصمیم‌ها را امکان‌پذیر ساخته و احتمال پذیرش آنها را افزایش می‌دهند؛ و بدون توجه به راههایی که نیاز به تصمیم‌گیری را آشکار می‌سازند، تصمیم‌ها گرفته می‌شوند. هردو جنبه این نظام سیاسی بین‌المللی ـ البته اگر بتوان چنین نامی برآن نهاد ـ هم اکنون وجود دارد؛ گرچه وجود آن بسیار کمرنگ است. امکان داشت که کوششگرانی چند، درخواست‌هایی برای خلع سلاح اتمی، پایان «تجاوز» آمریکا به ویتنام[۱]، نابودی صهیونیسم، سرنگونی دولت غیرقانونی، رودزیا[۲] ارایه کنند؛ ولی هیچگونه الگو یا شیوهٔ معمولی برای رسیدن به چنین درخواست‌هایی وجود ندارد که بتوان آنها را به صورت مسئله‌هایی کنترل پذیر فرمولبندی کرد؛ و راهی که بتوان چنین درخواست‌هایی را برآورده کرد، ناشناخته است. از اینرو اکثریت افراد و گروهها در بسیاری از نقاط جهان [نسبت به تامین این درخواست‌ها] بی تفاوتند و گرچه از این بابت ناخشنود هستند ولی کاری درباره آن نمی‌توان کرد. چنین درخواست‌هایی معمولاً" از راه نهادهای کشوری صورت می‌پذیرند، و توجهی که به این درخواست‌ها می‌شود، عمدتاً به نظر این مقام‌ها و خواست‌های ایشان یا شهروندانشان و یا هردو و یا اهمیت درخواست مورد نظر در نظام بین‌المللی بستگی دارد. سرخوردگی نسبت به چنین

۱ـ این موضوع مربوط به دهه ۱۹۶۰ تا سرآغاز دهه ۱۹۷۰ می‌باشد. م

۲ـ منظور دولت غیر قانونی سفید پوست و نژادپرست ئین اسمیت می‌باشد که در دههٔ ۱۹۶۰ روی کارآمد. ولی سرانجام از میان رفت و جای آن را دولت اکثریت سیاهپوست به رهبری رابرت موگابه گرفت و نام کشور به زیمبابوه تغییر یافت ـ م.

درخواست‌هایی کم‌کم و به گونه‌ای فزاینده منجر به خشونتی می‌شود که قابل پیش‌بینی است؛ برای مثال ضدصهیونیست‌ها از راه ایجاد خشونت در سطح بین‌المللی درخواست‌های خود را به گوش نظام بین‌المللی می‌رسانند. هواپیماربایی و حمله‌های تروریستی به منظور جلب توجه و اقدام بین‌المللی صورت می‌پذیرند. یکی از راه‌های مقابله با این کار، افزایش هماهنگی بین‌المللی در زمینه‌های امنیت هواپیماها و ایجاد اقدام‌های احتیاطی افزونتر بین‌المللی در برابر هواپیماربایان است. به این ترتیب از راه سرکوب کارها، با ایشان برخورد می‌شود (البته چنین اقدام بازدارنده‌ای در این باره، مورد پذیرش اکثریت مردمان جهان قرار گرفته است).

از اینرو تصمیم‌های سیاسی در سطح بین‌المللی، اکثراً توسط کسانی که از سوی یگان‌های نظام اقدام می‌کنند، پدید می‌آیند؛ و اینگونه موضوع‌ها را میان خود و از راه چانه زنی حل می‌کنند. این روال تنها مربوط به کشورها نمی‌شود بلکه یگان‌های دیگری راکه در سطح بین‌المللی دست به کار هستند، در برمی‌گیرد. بنابراین موضوع‌ها یا مسئله‌هایی که مطرح می‌شوند آنهایی هستند که از سوی مدیران یگان‌ها طرح می‌شوند، و امکان دارد رابطه نزدیکی با آرمان‌ها یا نیازهای مردمان یا گروهها در جامعه بین‌المللی داشته باشند یا نداشته باشند. این موضوع جنبهٔ نشانه رفتن و خطا دارد، زیرا برای مثال رییس کل بانک مرکزی انگلیس، تا اندازه‌ای می‌داند که همتایانش چه اندیشه‌ای داشته و چه چیز را مطلوب می‌دانند، و می‌داند دولت بریتانیا چگونه اندیشه‌ای داشته و چه چیزی را پسندیده به شمار می‌آورد، و حتی امکان دارد بداند که کلاً چه چیزی برای مردم بریتانیا پسندیده است؛ و نظرهای مشابهی را در دیدار با رییسان بانک‌های مرکزی دیگر کشورها در کنفرانس باسل (Basle) در آنها بیابد. ولی این ابزارها که مدیران بانک‌های مرکزی در دیدار ویژه خود بدور از مردم می‌توانند از آنها آگاه شوند، کمرنگ هستند؛ که بتوانند در رابطه با نیازمندی‌های اقتصادی یا پولی جامعه بین‌المللی تصمیم‌هایی بگیرند و رییسان مزبور گمان نمی‌کنند که وظیفه اصلی آنها چنین باشد، مگر آنکه بهره‌مندی بانک‌های خود یا رفاه مردمان خودشان را در آن بیابند. بنابراین روندهایی که در آنها بودجه‌هایی را در سطح بین‌المللی اختصاص می‌دهند، عمدتاً مربوط می‌شوند به امور یگان‌های درون نظام و به ندرت، یا به اندازهٔ کمی به کل نظام [بین‌المللی] مربوط می‌شوند. درخواست‌هایی که در

نظام [کل] پدید می‌آید راه مؤثری برای به جریان افتادن ندارند. این موضوع در وضعیتی نمایان می‌شود که جنگ یا کشمکش داخلی، رو به آغاز می‌باشد. به گونه‌ای غیرمنطقی می‌توان چنین فرض کرد که یکی از دلیل‌های بین‌المللی شدن فزایندهٔ کشمکش‌ها آن است که یک جامعه(۱) بین‌المللی رو به پیدایی است، ولی فرایند سیاسی پدیدآوردن ارزش‌ها برای این جامعه [بین‌المللی] کاملاً ناکافی می‌باشد. تحلیلگری ایستون به خاطر روشنگری راههایی که نظام سیاسی بین‌المللی را ناکافی نشان می‌دهد، و تجویزهایی راکه برای اقدام می‌توان از آن استنتاج کرد، کاملاً سودمند است.

اگر بگوییم یک اجتماع بین‌المللی رو به پیدایی است، بایستی بگوییم پدیداری دیگر نظام‌های رفتاری بین‌المللی نیز امکان پذیر می‌باشد. ضعف فرآیندهای سیاسی به معنی امکان بروز فرآیندهای خشونت آمیز بیشتر است، و بنابراین امکان دارد بررسی نظام بین‌المللی نظامی - استراتژیکی دارای مزیت‌هایی باشد. این نظام شامل افراد یا گروههای درگیر در هموززی در زمینه‌های نظامی - استراتژیکی رفتاری می‌باشد. منظور من از این زمینه، رفتار مربوط به بسیج و بکارگیری خشونت مسلحانه در روالی سازمانیافته است.

یگان‌هایی که در چنین نظامی در همورزی چندسویهٔ در زمینه‌های نظامی - استراتژیکی رفتاری هستند، عبارتند از افراد یا گروههایی مانند: شورای امنیت، مجمع عمومی، یا دبیر کل، ساختار اتحادیه‌ها، تصمیم‌گیرندگان کشور؛ سازمان نظامی و احتمالاً اطلاعاتی (مانند سازمان اطلاعات مرکزی آمریکا [سیا])؛ زیرا اینگونه افراد یا سازمان‌ها احتمالاً دارای استقلال عمل کافی هستند که بتوان آنها را از دیدگاه تحلیلگری از ساختارهای سیاسی که رسماً این‌ها را کنترل می‌کنند، جدا ساخت؛ تشکیلات چریکی بین‌المللی، عاملان براندازی و شورشی، مزدوران بین‌المللی؛ سازندگان و فروشندگان جنگ افزار؛ نظریه پردازان نظامی - استراتژیکی؛ دانشمندان، فن سازان و دیگر کارکنان پژوهشی؛ شرکت کنندگان در جنبش‌های جنگ‌افزار زُدایی و آشتی. دراینجا کنش‌های رفتاری در میان می‌باشد، و نه همورزی میان خود افراد یا گروهها.

۱- موضوع یک جامعه بین‌المللی در زیر نویس های فصل ۱۲ مورد بحث بیشتر قرارگرفته است.

درباره نظام سیاسی بین‌المللی، قلمرو این نظام عبارتست از: همهٔ نظام‌های، رفتاری مورد تصور در جامعهٔ بین‌المللی؛ نظام‌های بین‌المللی که جنبهٔ اجتماعی نداشته باشند، مانند بومشناسی[۱] و نظام‌های بیرون از جامعه بین‌المللی مانند سازمان هواشناسی. دروندادهای نظام می‌توانند از هر بخش از این پیرامون یا از درون خود نظام بیایند (از اینرو کسانی هم هستند که می‌گویند وجود مجموعه‌های نظام صنعتی در جامعه‌های پیشرفته، موجب تأثیر گذاری مستقل بر کاربرد خشونت مسلحانه و سازمانیافته می‌شود)؛ ولی اینکه بازده‌ها به شکل کاربرد خشونت سازمانیافته پدید می‌آیند یا نه، به درک آمیزهٔ درخواست‌های متناقض بخش‌های گوناگون پیرامون کسانی بستگی دارد که ابزار خشونت راکنترل می‌کنند. روندهای بازخور، به همانگونه که از سوی کنترل کنندگان خشونت درک می‌شود، اثرهای دروندادها را در برابر بازده‌هایی (که مایه انگیزش آنها [بازده‌ها] می‌شوند) در ارتباط می‌دانند.

عبارت «کنترل کنندگان ابزار خشونت» جنبه کلیدی دارد. تا همین اواخر چنین می‌پنداشتند که دلیل چندانی برای اندیشه درباره نظام بین‌المللی نظامی ـ استراتژیکی وجود ندارد، زیرا تقریباً همه ابزارهای سازمانیافته خشونت به وسیله دولت‌ها کنترل می‌شوند، و اینگونه هموززی بخشی از هموززی کشورها بوده و تنها از این دیدگاه می‌شود آن را بررسی کرد. ولی اکنون بحث بر سر آن است که این دیدگاه هنوز هم به مقدار فراوانی درست می‌باشد، البته دیگر کاملاً" کافی نمی‌باشد، و روز بهٔ روز از اعتبار این دیدگاه کاسته می‌شود؛ چنین نظری به دلیل‌های گوناگون کاملاً" درست است.

نخست آنکه به ندرت می‌توان موردی را در گذشته یافت، و نیز امکان کمتری وجود دارد که چنین موردی را هم در آینده بیابیم، که خشونت نظامی از سوی سازمان‌های بین‌المللی صورت گرفته باشد.[۲]

۱ـ این واژه از سوی ایستون چنین تعریف شده: قلمرو طبیعی و شرایط مواد آلی غیر انسانی انسان، (چارچوبی برای تحلیلگری سیاسی در اینمورد، ص ۷۱).

۲ـ البته امروزه نمونه این خشونت راکه به نام یک سازمان بین‌المللی (یعنی سازمان ملل متحد) صورت می‌گیرد، در برخی جاها دیده‌ایم که بیشتر ناشی از سوء برداشت یا کجروی یک دسته از نیروهای گسیل شده، می‌باشد ـ م.

شاید جنگ ۵۳ـ۱۹۵۰ کره نمونه درستی از اعمال خشونت نظامی یک سازمان بین‌المللی یعنی سازمان ملل متحد نباشد، زیرا گرچه اقدام مزبور اسماً به وسیله و زیر کنترل سازمان ملل صورت پذیرفت، ولی کلا" و به گونه‌ای مؤثر از سوی یک کشور ویژه عضو سازمان ملل، یعنی آمریکا، رهبری شد. دخالت نظامی [سازمان ملل] در کنگو در ۶۴ـ۱۹۶۰ نمونه بهتری را در مورد دخالت یک سازمان جهانی ارایه می‌دهد. بکارگیری نیروهای بلژیکی [در کنگو] پس از خروج سریع مقام‌های سیاسی بلژیکی احتمالا" سبب برانگیختن دشمنی شدید بسیاری از کشورهای آفریقایی و پشتیبانی شوروی از آنها را فراهم آورد، و ممکن بود که در چارچوب جاری جنگ سرد به مداخله متقابل آمریکا انجامد. در چنین شرایطی دبیر کل سازمان ملل داگ هامرشولد در ژوییه ۱۹۶۰ اختیار لازم را برای تشکیل ارتش سازمان ملل از شورای امنیت دریافت داشت. این ارتش شامل دسته‌ها و نیروهایی از کشورهایی غیر از اعضاء دایمی شورای امنیت بودند، تا در صورت لزوم کمک نظامی مورد نیاز را ... تأمین کنند.[1] بر پایه اختیارات قطعنامه [شورای امنیت] (و قطعنامه‌های بعدی که در مجمع عمومی و شورای امنیت بنا به تهدید آشکار یا ضمنی دبیر کل مبنی استعفاء از مقام دبیر کل خود، به تصویب رسیدند) هامرشولد نیروهای بلژیکی را وادار به تخلیه کرده و در جنگ داخلی کنگو که بی‌درنگ میان دستجات متخاصم در داخل کشور صورت پذیرفت، مداخله کرد. این مداخله‌گری بزرگ پس از هامرشولد در دسامبر ۱۹۶۱ از سوی اوتانت (U Thant) دبیر کل جدید سازمان ملل دنبال شده، و نامبرده در دسامبر ۱۹۶۲ علیه مزدوران مویس چُمبه (Moise Tshombe) در کاتانگا [Katanga یکی از ایالت‌های کنگو که پرچم استقلال بر افراشت و اکنون شابا نامیده می‌شود ـ م.] دست به اقدام نظامی زد، و سرانجام وی را ناگزیر ساخت که به اقدام جدایی خواهانه خود پایان داده و در کشور کنگو ادغام شود. بنابراین در این مورد نیروی نظامی به کار گرفته شده شامل ارتشی از ترکیب نیروهای بین‌المللی تحت رهبری یک سازمان بین‌المللی بود: این بازدهٔ آشکار از یک نظام بین‌المللی

۱ـ مندرج در:
H. G. Nicholas, ***The United Nations as a Political Institution*** (3rd edn, Oxford University Press Paperbacks, 1967), p.175.

نظامی ـ استراتژیکی در پاسخ به داده‌های پیچیده آن منطقه بود.

یکی از دلیل‌های خویشتن داری قدرت‌های بزرگ در بحران کنگو، و نیز بحران‌های دیگر، آگاهی آنان درباره چگونگی قدرت ویرانگری جنگ‌افزارهای آنان بود. و این دومین دلیل برای تصور یک نظام بین‌المللی نظامی ـ استراتژیکی است. اکنون جنگ‌افزارها دیگر تنها جنبه و اثر محلی ندارند و تنها بر هدف‌های تعیین شده آسیب نمی‌رسانند. تکنولوژی موشکی، هر منطقه‌ای از جهان را در دسترس هر کشور دیگر می‌نهد. انفجارهای هسته‌ای نه تنها مایه ویرانی منطقه مورد اصابت می‌شوند، بلکه از راه تشعشع‌های اتمی بر مردمان دوردست هم اثر می‌گذارند، و نیز نه تنها خودشان بلکه فرزندان ایشان هم که در آینده چشم به جهان خواهند گشود، در نتیجه تشعشع‌های هسته‌ای و اثر آن بر ژن‌ها، اثرهای مربوطه را دریافت خواهند کرد. جنگ‌افزارهای میکروبی و شیمیایی کنونی توانایی آن را دارند که سراسر پدیده زندگی بر این گوی خاکی را از میان بردارند و چنانچه روزی کنترل از دست خارج شده و این سلاح‌ها به کار گرفته شوند، یا اتفاقاً رها شوند، جلوگیری و مهار آنها بسیار دشوار خواهد بود. در چنین شرایطی روابط نظامی بین‌المللی به ویژگی متفاوتی دست یافته است: که نه تنها تصمیم‌گیرندگان کشور بتوانند اقدام کنترل گرانه به عمل آورند (برای مثال، امضای پیمان عدم گسترش جنگ افزارهای هسته‌ای در سال ۱۹۶۸) بلکه دانشمندان امور نظامی راههایی را برای آگاهی و دانش و بینش همگانی از دیدگاه فراملیتی فراهم آورند، تا همگان بدانند که این موضوع بستگی به سرنوشت سراسر جهان دارد. همچنین این موضوع تا آنجا که مربوط به روابط نظامی می‌شود، بایستی مورد توجه تصمیم‌گیرندگان سیاسی قرار گیرد.(۱) اکنون سراسرِ همورزیِ نظامی ـ استراتژیکی (گرچه هنوز هم به مقداری فراوان) به وسیله نیازهای مفروض کشورها (که تصمیم‌گیرندگان

۱ـ آقای رییس‌جمهور، اگر شما احساس و کنترل خود را از دست نداده‌اید، ما و شما نمی‌باید قسمت آخر طناب را بکشیم، طنابی که گره آن به جنگ پیوند یافته، زیرا هرچه مادونفر آن را بکشیم گره آن به دور خود ما سفت تر خواهد شد. و امکان دارد لحظه‌ای فرا رسد که گره آن قدر سفت شود که حتی آن کسی هم که آن را گره زده، توانایی بازگشودن آن را نداشته باشد، و در آن صورت لازم می‌آید که آن گره را قطع کنیم، و وظیفه من نیست که معنی این کار را برای شما بازگویم، زیرا شما خودتان کاملاً می‌دانید که کشورهای ما دارای چه نیروهای هولناکی می‌باشند». نیکیتا خروشچف به پرزیدنت کندی در ۲۶ اکتبر ۱۹۶۲، بازگو شده در:

Kennedy, *13 Days*, p.89.

مربوط به آنها هستند) تعیین نمی‌شود، بلکه تا اندازه‌ای با نگرش به نظام سراسری بین‌المللی صورت می‌پذیرد.

سومین دلیل بر سودمندی اندیشه نظام بین‌المللی نظامی ـ استراتژیکی ناشی از هزینه‌های تسلیحاتی است. این هزینه‌ها نه تنها بایستی از دیدگاه سرمایه‌گذاری‌های فراوان مالی و منابع مادی برای پژوهش و ساخت تسلیحات مورد توجه قرار گیرند، بلکه بر نیروی علمی انسانی متخصص نیز فشار بسیار وارد می‌آورد. بنابراین بهای هر یکدستگاه از نظام جنگ‌افزار بسیار بالا خواهد بود، مگر آنکه بتوان برای آن بازاری بزرگ یافت؛ ولی هرچه یک نظام تسلیحاتی مؤثرتر باشد، در صورت برابر بودن چیزهای دیگر، نیاز به مقدار کمتری از آن وجود دارد. از اینرو امکان دارد یک نمونهٔ جدید هواپیما [ی جنگی] در صورتی که دو برابر برد، دو برابر توان حمل و دو برابر سرعت هواپیمای پیشین خود را دارا باشد، بتواند جای تقریباً هشت هواپیمای پیشتر از خود را بگیرد. در یک بازاری که پهنه آن گسترده‌تر نشده و کشش بیشتری ندارد، نظام‌های [تسلیحاتی] پیشرفته راکمتر می‌تواند جذب کند. از اینرو به دو دلیل کشورهایی که ظرفیتی کمتر از ظرفیت آمریکا یا شوروی دارند، نمی‌توانند تولید جنگ افزارهای نوین را تحمل کنند (البته امکان دارد که به زودی چنین قدرت‌هایی هم از عهده این کار برآیند): نخست آنکه این موضوع چه از نظر منابع مادی و چه از دیدگاه نیروی انسانی متخصص جنبه اقتصادی دارد؛ زیرا کشورها با همه توان و بزرگی که دارند، تولید چنین نظام جنگ افزارهایی نیاز به اختصاص منابع سرشاری دارد که از نظر سیاسی تحمل‌ناپذیر است؛ و دوم آنکه بازار یک کشور برای چنین نظام‌های تسلیحاتی آنقدر کوچک است که بهای هر دستگاه آن بی‌اندازه گران و تحمل‌ناپذیر می‌شود. تفاوت میان هواپیمای انگلیسی TSR۲ و رقیب آمریکایی آن یعنی هواپیمای F۱۱۱ (که به نام TFX خوانده می‌شود) این موضوع را نمودار می‌سازد: هزینه‌های پژوهش و آزمایش و ساخت دو هواپیما کلاً مشابه بودند (گرچه بریتانیا ناگزیر بود که درصد افزونتری از منابع خود را به این کار اختصاص دهد)، ولی نیاز نیروی هوایی سلطنتی بریتانیا به تولد ۱۴۰ دستگاه از آنها، به قیمت هر فروند ۵ میلیون لیره برآورده می‌شد در صورتی که با توجه به نیاز نیروی هوایی آمریکا که ده برابر انگلیس [یعنی ۱۴۰۰ فروند] بود، بهای تمام شده هر

فروند نصف بهای تمام شده هر فروند هواپیمای بریتانیایی می‌شد. در چنین شرایطی کشورهای دیگر، مانند استرالیا، راهی جز خرید هواپیمای ساخت آمریکا ندارند، حتی اگر به دلیل‌های دیگر خرید هواپیمای TSR۲ احتمالاً ترجیح داده شود؛ مگر آنکه در بهای هواپیمای TSR۲ هزینه‌های پژوهش و آزمایش و ساخت گنجانده نشود. استرالیایی‌ها دیدند که نمی‌توانند از عهده هزینه‌های پژوهش و آزمایش و ساخت هواپیمای بریتانیایی برآیند. دولت کارگری انگلیس نیزدریافت که نمی‌تواند به تنهایی این بار سنگینی را به دوش بکشد. از اینرو برنامه ساخت هواپیمای مزبور لغو شد. نتیجه این که تقسیم بین‌المللی کار در زمینهٔ تکنولوژی نظام‌های جنگ افزار پیشرفته، به کندی به پیش می‌رود. هواپیمای ضربتی آموزشی جگوار (Jaguar) ساخت مشترک انگلیس و فرانسه یکی از این نمونه‌ها است. هم اکنون اثرهای چنین اقدام‌هایی در جهان امروز، محدود به زمینه‌های معینی می‌باشد، ولی به هر حال همه اینها جزء‌های افزوده کوچکی از نظام بین‌المللی نظامی ـ استراتژیکی به شمار می‌آیند.

شاید مهم‌ترین تأثیر بر همورزی نظامی ـ استراتژیکی از ایدئولوژی‌های بین‌المللی محل حضور آنها و بیان نهادین آنها ناشی شود. ایدئولوژی‌های بین‌المللی بازتابگر کاهش وفاداری افراد به ملت یا کشور و به ویژه ملت ـ کشور شده‌اند. در بسیاری از بخش‌های جهان، به ویژه در آفریقا و بخشی از آسیا، ایدهٔ یک ملت بودن حقیقتی اندک دارد، و کشورهایی که پیشتر وجود نداشته اند مردمان آن به سادگی وفاداری خود را به ایدئولوژی‌های بین‌المللی عرضه کردند: به آمریکاگرایی، کمونیسم، مائوئیسم، ضد استعمارگری، همبستگی نژادی، نیهیلیسم یا آمیخته‌ای از برخی از اینها. ولی ناشکیبایی فزاینده و برداشت افراد نسبت به ناکافی بودن پدیدهٔ ملت ـ کشور کلاً در رابطه با نیازمندی‌ها و فرصت‌های نظام بین‌المللی، سبب کاهش وفاداری ملی یا کشوری شده و این پدیده حتی در کشورهای پیشرفته، ثروتمند و نسبتاً کهنسال جهان غرب، و به‌ویژه در میان جوانان راه یافته است. اثر ایدئولوژی بین‌المللی بر نظام نظامی ـ استراتژیکی تشکیل تیپ‌های بین‌المللی برای جنگیدن به پشتیبانی از جمهوری اسپانیا در جریان جنگ داخلی دههٔ ۱۹۳۰ آن کشور می‌باشد؛ ولی کلاً ویژگی همورزی نظامی ـ استراتژیکی میان کشورها در دو دهه گذشته بسیار بسیار تعدیل شده است. بین‌المللی کردن جنگ خانگی یونان در

اواخر دهۀ ۱۹۴۰، در قبرس پس از سال ۱۹۶۴، در کنگو در ۶۳-۱۹۶۰، در ویتنام، لائوس و کامبوج که متناوباً از سال ۱۹۴۵ جریان داشته، در مالایا میان سال‌های ۱۹۴۸ و ۱۹۶۰؛ و فشارهای درونمرزی ناشی از چنین کشمکش‌هایی که اثر آنها را کشورهایی که در آنها درگیری نداشتند، نیز به طورغیر مستقیم احساس کردند؛ جاذبه بین‌المللی آموزه‌های جنگ چریکی مائوتسه تونگ و چه گوارا، پیوندهای نژادی و ضد استعماری میان کشورها، سازمان‌ها و رهبران آفریقایی و همبستگی آنها با آن بخش از آفریقا که هنوز زیر کنترل استعمار و سفیدپوستان باقی مانده بود؛ عملیات سازمان‌های چریکی عرب، که همه آنها از سوی دولت‌های عربی رهبری نمی‌شدند؛ حتی جنبش ناهمبسته اعتراضی دانشجویان آمریکا و ژاپن، و نیز در هند و اروپای خاوری، ایتالیا و فرانسه، همگی کمابیش و با درجه‌های گوناگون جنبۀ نظامی ـ استراتژیکی جهانی داشته و نشانۀ نیاز به ایجاد برداشتگری نظام بین‌المللی نظامی ـ استراتژیکی است که در آن همورزی‌های کشورها تنها بخشی از ساختار آن را تشکیل می‌دهند. بدون این برداشتگری احتمالاً روندهای مهم صحنۀ بین‌المللی را نمی‌توان دید، یا اهمیت آنها را دریافت.

سومین نظام رفتاری مفروض که شاید به سادگی مورد پذیرش قرار می‌گیرد، نظام اقتصادی بین‌المللی است. همانگونه که در فصل ۸[۱] گفته شد، یگان‌های چنین نظامی شامل جنبه‌های رفتار اقتصادی همۀ افراد و گروهها می‌شوند، چه ذاتاً اقتصادی باشند (سازمان‌های بین‌المللی مانند صندوق بین‌المللی پول، بانک‌ها و شرکت‌های بین‌المللی، گردانندگان امور بازرگانی)؛ یا عمدتاً در خدمت وظیفه‌های گسترده‌تری قرار داشته، ولی گهگاه نیز دست به فعالیت‌های اقتصادی بزنند (مانند کشورها، سازمان آموزشی، علمی و فرهنگی ملل متحد، یونسکو یا سازمان بازی‌های المپیک) قلمرو چنین نظام‌هایی شامل نظام‌های دیگر مانند نظام‌های رفتاری بین‌المللی، دیگر نظام‌های جامعۀ درون ـ بین‌المللی، و نظام‌های جامعۀ فرا ـ بین‌المللی می‌باشند. دروندادها ناشی از قلمرو یا درون خود نظام می‌باشند. بروندادها ناشی از پاسخ‌های اجزاء نظام به اینگونه دروندادها بوده، و با روندهای بازخور پیوندی حساس را

۱ـ نگاه کنید به قسمت‌های پایانی فصل ۸.

تشکیل می‌دهند.

در مورد نظام سیاسی بین‌المللی هیچگونه منبع مشخصی وجود نداردکه برونداد به طور پیوسته از آن ناشی شوند، ولی کمابیش روندهای خود ـ ورز، حتی به صورت نـامطمئن، در پاسخ به دروندادها به جریان می‌افتند. برای مثال روندهای بازرگانی بین‌المللی (که احتمالاً میان کشورها، یا کارخانه‌ها و شرکت‌ها، یا میان افراد پدید می‌آیند) تا اندازه‌ای بستگی به چگونگی اطمینان به نرخ‌های مبادله ارزی دارند. تهدید نرخ ارز، از هر منبعی که باشد سبب می‌شود که ارز تهدید شده احتمالاً مورد پشتیبانی صندوق بین‌المللی پول قـرار گـیرد، یـا ایـنکه نـمایندگان بانک‌های مرکزی گرد هم آیند تا تسهیلات فوری یا ترتیبات جدیدی را پدید آورند، که فشار از روی ارز مزبور برداشته شود. در هر دو مورداقدام انجام شده از سوی سراسر نظام می‌باشد، چنین تصمیمی تنها از سوی تصمیم‌گیرندگان کشور گرفته نشده، بلکه یگان‌های همتا موضوع را میان خود حل می‌کنند.

می‌توان چهار زمینه عمده را برای فرض وجود نظام اقتصادی بین‌المللی شناسایی کرد. نخستین این زمینه‌ها به یکی از عامل‌های نظام استراتژیکی ـ نظامی شباهت دارد. مسئله هزینه تولید ابزارهای تکنولوژی پیشرفته، تنها مربوط به نظام‌های تسلیحاتی نیست. فیزیک هسته‌ای، هواپیمایی‌های کشوری، فراورده‌های الکترونیک و رایانه (کامپیوتر) تنها چند مورد از زمینه‌هایی هستند که ساخت و تولید آنها، نیاز به منابع فراوان مادی و انسانی و بازارهای گسترده‌ای دارند که لازمه فروش به اندازه کافی است، واین جنبه‌ها را نمی‌توان در هیچ اقتصاد کوچک‌تر از آمریکا یافت به جز اتحاد شوروی آنهم بدون در نظر گرفتن محدودیت‌های شدیدی که بر مـردم ایـن سرزمین وارد می‌شود. فیزیک هسته‌ای زمینه‌ای پژوهشی بوده که امکانات و سودمندی‌های آن هنوز کاملاً شناخته نشده‌اند، ولی پژوهش نیاز بسیار فراوانی به افزایش و شتاب بخشیدن به میزان هـزینه‌های آن دارد. در ایـن مـورد مـنابع اروپـاییان، در شـورای اروپـایی پـژوهش‌های هسته‌ای[1]، گرد آمده است.

1- Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire

هواپیمای کنکورد که ساخت مشترک انگلیس و فرانسه می‌باشد و هواپیمای ایرباس (European airbus) که محصول مشترک اروپا [ی باختری] است، نشانهٔ همکاری بین‌المللی در زمینه صنعت هواپیما سازی می‌باشد. تا آنجاکه مربوط به رایانه می‌شود، تا به امروز تنها بریتانیا و ژاپن در میان کشورهای غیرکمونیستی موفق شده اند که از سلطه گروه بازرگانی آی‌بی‌ام ماشین‌آلات بین‌المللی آمریکا[1] دوری جویند. هزینه‌های کمرشکن پژوهش و آزمایش و ساخت مایه انگیزش فعالیت همکارانه بین‌المللی می‌شوند، ولی گُسترهٔ بازار نیز بسیار مهم است تا بتوان هزینه‌ها را جبران کرد. از اینرو یکی از دلیل‌هایی که سبب شد دولت بریتانیا در آغاز از برنامه ایرباس اروپا کنار کشد آن بود که شرکت‌های هواپیمایی کشورهای شرکت کننده در این برنامه حاضر نبودند، که در برابر هواپیمای رقیب آمریکایی آن خرید حداقلی را از این نوع هواپیما تضمین کنند. این موضوع نه تنها مسئله‌ای در پیوندهای بین‌المللی در میان تولیدکنندگان پدید می‌آورد، بلکه به خرید احتمالی هریک از کشورهای سازنده نیز بستگی دارد. بازار بایستی یکی شده و تولید و فروش نیز تا اندازه‌ای تضمین شوند.

زمینه مربوط به پیامدهای بهای گران تکنولوژی تا اندازه‌ای در تقسیم بین‌المللی کار نمایان می‌شود. در سدهٔ نوزدهم صنایع بریتانیا بیشتر کالاهای گوناگون صنعتی را می‌ساختند و روندهایی را در این زمینه‌ها پدید آورده بودند. امروزه تنها آمریکا از چنین برتری و فراگیری برخوردار می‌باشد. برای مثال صنعت پارچه‌بافی که زمانی یکی از صادرات مهم انگلیس را به ویژه به جنوب و خاور آسیا، تشکیل می‌داد، اکنون از میان رفته و بریتانیا خود از این منطقه‌ها پارچه وارد می‌کند؛ و رویهمرفته به سود اقتصاد بین‌المللی خواهد بود اگر بافندگی پارچه به گونه‌ای روز افزون در اختیار کشورهایی قرار گیرد که دارای مواد خام بومی و نیروی کار ارزان هستند؛ و همزمان اقتصادهایی [صنعت‌هایی] که به مهارت بسیار بالایی برای تولید نیاز دارند، کالاهای پیشرفته را تولید کنند. تلاش برای منطقی ساختن و درک این موضوع در میان کشورهای عضو گروه پیمان ورشو نیز پدید آمده بود، و در نتیجه آن کشوری مانند بلغارستان، کوشش خود را

1- United States International Business Machines Corporation (IBM)

بر صنعت جهانگردی، شراب سازی و پرورش انگور، به گونه‌ای گسترده، متمرکز کرد.

با اینهمه بکارگیری سیاسی و اجتماعی چنین خردمندانه‌گری آسان نیست، زیرا تولید با مهارت بالا، نیاز به سطح زندگی بالا دارد، و تولید کشاورزی با مهارت پایین نسبتاً همراه با سطح زندگی پایین می‌باشد. برنامه‌های کومکون در آغاز سبب ایجاد محدودیت‌هایی در گروه کشورهای کمونیستی شد؛ و همه کشورهای کمتر توسعه یافته، صنعتی شدن را بخشی از روند توسعه به شمار می‌آورند. تقسیم کار در میان اقتصادهای کشورهای پیشرفته، از دیدگاه سیاسی تنها در صورتی امکان پذیر است که کمک‌های اساسی و مهمی در زمینه مالی در اختیار تولیدکنندگان کشاورزی قرار داده شود؛ مانند معافیت مالیاتی، پشتیبانی از بهای فراورده‌های کشاورزی یا به وسیله‌های دیگر؛ و تقسیم بین‌المللی کار نیز تنها هنگامی ممکن می‌شود که نقل و انتقال ثروت به گونه‌ای گسترده صورت پذیرد. برنامه‌های کمک تنها بخش ناچیزی از این نیاز را برطرف می‌سازند. ولی روشن است که اگر نظام اقتصاد بین‌المللی به گونه‌ای فزاینده به سوی تقسیم بین‌المللی کار پیش رود، به طور روزافزون تحت تأثیر دروندادهای نظام‌های سیاسی و اجتماعی بین‌المللی، که نیازمند پاسخگویی به توزیع بین‌المللی ثروت است، قرار می‌گیرد. پاسخگویی ناکافی به چنین نیازی در نظام اقتصادی بین‌المللی احتمالا" منجر به کشمکش‌های فاجعه‌آمیز خواهد شد.

سومین دلیل برای فرض وجود نظام اقتصادی بین‌المللی را می‌توان در گسترش شمار صنایع و شرکت‌های بین‌المللی یافت. در جهان غیر کمونیست، شرکت‌های نفتی، نخستین شرکت‌هایی بودند که جنبه بین‌المللی یافتند، ولی در دهه‌های اخیر این روند چنان گستردگی یافته که در بسیاری از زمینه‌های صنعتی، شرکت‌ها جنبه بین‌المللی گرفته‌اند ـ برای مثال یونیلور (Unilever) در مواد غذایی و مواد روغنی؛ فایرستون (Firestone) یا دانلوپ ـ پیرلی (Dunlop-Pirelli) در لاستیک؛ پارک دیویس (Parke Davis) در مواد دارویی؛ فیلیپس (Philips) در رادیو و الکترونیک؛ پژو ـ ستیروئن ـ کرایسلر ـ روتس ـ سیمکا ـ باریروس Peugeot Citroën - Chrysler - Rootes --Barreiros در اتومبیل. افزوده براین الگوی تولید با گرفتن امتیاز [از کشور اصلی] رو به گسترش می‌باشد، و این تنها مربوط به کشورهای

غیرکمونیستی نمی‌شود: اتومبیل بلغار رنو (Bulgarrenaults) با داشتن امتیاز از شرکت اتومبیل سازی رنو در بلغارستان به تولید اتومبیل پرداخته است. اثرهای اینگونه شرکت‌ها یا صنایع بین‌المللی شده بر فعالیت اقتصادی تنها از دیدگاه داخلی کشور مورد توجه قرار نمی‌گیرند. دسترسی به سرمایه، تخفیف مالیاتی، دسترسی به کار و کیفیت، دسترسی به مواد خام، چگونگی بازار ـ مسئله طرح و چگونگی ساخت ـ همگی اجزاء گوناگون فعالیت تولیدی بوده که با دست اندرکاری دو (یا چند) کشور پدید آمده و جنبه چند کشوری پیدا می‌کنند. وفاداری‌های فراملی گسترش داده شده اند. هم‌ورزی اقتصادی را نمی‌توان با توجه به چارچوب هم‌ورزی‌های میان کشورها توضیح داد.

با نگرش به آنچه که گفته شد، روابط پولی بین‌المللی اهمیت افزونتری نسبت به گذشته یافته است. در اغلب سال‌های سدهٔ کنونی موضوع [یعنی سده بیستم] نرخ ارز و تأثیر آن بر سلامت اقتصادهای بومی کشورها مطرح بوده است؛ ولی گسترش فزاینده پژوهش و توسعه بین‌المللی، تقسیم کار، و صنایع و شرکت‌ها، به آن معناست که ابزارهای مبادله بین‌المللی، اهمیتی فزاینده یافته‌اند. جابه‌جایی کالاها و خدمات در سطح بین‌المللی، بیش از پیش رو به گسترش نهاده، و نسبت اعتبار موجود در داد و ستدهای بازرگانی کاهش یافته است. دلیلهایی یافت می‌شوند که چرا در پایان دهه ۱۹۶۰ شاهد رشد مکانیسمی بودیم که نخست فشار ناشی از بورس بازی یا نوسان‌های کوتاه مدت بر ارزها را تنظیم و سامان بخشید، ودوم اقدام‌هایی در زمینه گسترش عرضه اعتبارهای بین‌المللی صورت داد: مانند حق برداشت ویژه از صندوق بین‌المللی پول. این اقدام‌ها نشانه پاسخگویی نظام اقتصادی بین‌المللی به تقاضاهای داخلی نظام کارگزارانی که با گذشت زمان به نمایندگان نهادهای بین‌المللی تبدیل شده، و نیز پاسخگویی دولت‌ها و بانک‌ها می‌باشد.

این فصل خلاصه‌ای از چگونگی درک سه نظام رفتاری بین‌المللی، یعنی نظام‌های سیاسی، نظامی ـ استراتژیکی، و اقتصادی، همراه با اشاره‌هایی درباره اینکه چرا چنین برداشتگری‌هایی می‌توانند مربوط و سودمند باشند، به دست داد. شمار دیگری از نظام‌های رفتاری از اینگونه را نیز می‌توان تصور کرد، و دو دلیل مهم برای این کار وجود دارد. نخست آنکه

تصور نظام‌های بین‌المللی در چارچوب هم‌ورزی‌های یگان‌هایی مشخص (یعنی کشورها) عمل می‌کنند، که این اهمیت این یگان‌ها (کشورها) را می‌رساند، و این یگان‌ها طبیعی‌اند و می‌باید ادامه یابند: اینها فرض‌هایی هستند که نیاز به وارسی و پژوهش دارند. روش دیگر برداشتگری با موفقیت، آزمودن فرض‌ها را آسان می‌سازد. دوم آنکه موضوع مذکور را از راهی دیگر بررسی می‌کنیم، اگر در موردی گرایش به روابط بین‌الملل وجود داشته باشد، یا احتمال به وجود آمدن آن در کار باشد؛ چنین موردی از روابط بین‌الملل که اساساً از اهمیت هم‌ورزی میان کشورها به عنوان یگان‌های مورد نظر می‌کاهد، درک بهتری از روابط بین‌الملل به ما می‌دهد. در فصل آینده به تشریح دشواری پیچیده نظام بده بِستان خواهیم پرداخت و فرض‌هایی درباره رابطه میان نظام‌های کشوری و نظام‌های رفتاری ارایه خواهیم داد.(۱)

۱ـ در اینجا بخشی از بحث پایان فصل با اظهار قدردانی از مقاله زیر گرفته شده است:
«Factors affecting the number of units in an international system contained in a ***Festschrift*** for Dr. A. Appadorai entitled ***Studies in Politics, National and International***, edited by Professor M.S.,Rajan (Vikas Publications 1970).

راه دیگری برای بحث در این مسئله در زیر نویس فصل ۱۲ دیده می‌شود.

۱۱

دگردیسی نظام

یک نظام کی چنان دگرگون می‌شود که به صورت نظام متفاوت دیگری درآید؟ البته چنین پرسشی گمراه‌کننده است. زیرا گویای آن است که حقیقتاً یک نظام با هدف‌هایی معین وجود دارد که زمانی که برخی یا همهٔ ویژگی‌های آن دگرگون شود به صورت نظام متفاوتی در می‌آید. ولی اگر همه نظام‌ها، انتزاعی از حقیقت باشند، ساخته و پرداخته مغز هستند و از اینرو دگرگونی در نظام بستگی به تصور و تصمیم فردی دارد که آن را دگرگونی‌یافته تلقی کند یا نه. البته این گفتاری نابجا است. مسئله دگردیسی نظام اهمیت دارد ـ و احتمالاً وارسی و کنکاش در این مورد، کانون اصلی منظورها و هدف‌های تحلیلگری نظام‌ها می‌باشد ـ به این موضوع می‌توان از دریچه رابطه میان برخی از همورزی‌های تجربی بررسی یا فرض شده نگریست، تا الگوی تصوری نظام را در نظر آوریم. این موضوع در فصل ۹ درباره یگان‌های معینی تشریح شده، و همورزی‌های میان آنها، جَو معین، و نیز حداکثر شرایط احتمال ادامه نظام، بررسی شدند. گفته می‌شود که نظام تا آنجا دگرگون‌ناپذیر می‌ماند که ویژگی‌های اساسی خود را ادامه داده و این ویژگی‌ها دچار دگرگونی نشوند. به هر روی پرسش‌های جالب و مهم درباره دگردیسی نظام، زمانی پدید می‌آیند که نظام با وضع جهان واقعی و واقعیت‌ها مقایسه شود. اگر الگوی تعادل قدرت یا نظام مورد تصور درباره اروپای باختری سده هیجدهم به کارگرفته شود، باید دید که تا چه اندازه ویژگی‌ها و روندهای الگو را می‌توان در چنین وضعیتی مشاهده کرد؛ چرا و چگونه ادامه یافتند، چرا و چگونه دچار دگرگونی شدند، و از اینرو چرا و چگونه مساعد بودن الگوی

تعادل قدرت در هم شکسته شده، و در نتیجه نیاز به برداشتگری، در مورد یک نظام متفاوت برای تشریح وضع پس از سال ۱۷۸۹ پدید آمد؟ پرسشی که این فصل با آن آغاز شد، به اینصورت در می‌آید ـ چه زمانی روندهای کارکردین مربوط به یک نظام به آن اندازه دچار دگرگونی می‌شوند که برداشت نظامِ نوین، لازم به نظر می‌رسد؟ و البته پرسش‌های مهم نه تنها عبارتند از اینکه کی این الزام احساس شده، بلکه چگونه و چرا بایستی آن را نظام نوین بدانیم.

از اینرو شاید بتوان یک نظام متشکل از پنج دانشجوی ویژه را فرض کرد که هریک دارای منش ویژه خود باشد و همورزی آنها را بتوان از راه چگونگی پاسخگویی به انگیزش‌های (یا دروندادهای) گوناگون، توضیح و تشریح کرد. اگر حقیقتاً این پنج دانشجو که هرکدام دارای منشی ویژه خود است، در محیطی معین قرار گرفته و در معرض انگیزشی یکسان واقع شوند، امکان دارد که یکی از آنها به صورت نمونه تجربی نظام مفروض نمایان شود. (میزان رفتاری که یک گروه از دانشجویان به نمونه رفتار فرض شده در یک نظام شباهت می‌یابند، به درجه همسانی منش‌ها و محیط گروه واقعی با منش و محیط مفروض در نظام بستگی دارد). اگر یکی از پنج دانشجو از گروه کنار رود، و ویژگی‌های نظام (و رفتار حقیقی گروه) شدیداً بستگی به وجود پنج یگان با همورزی داشته باشد، نظام به همان گونه که در اصل نمود یافته بود، در بعدی حساس و تعیین‌کننده دچار ناهمسانی می‌شود؛ و نظام تازه‌ای پدید خواهد آمد که با آن نظام پیشین تفاوت خواهد داشت. در حقیقت نظام دگرگون شده است. یا اگر جای یکی از پنج دانشجو را دانشجویی دیگر بگیرد و این دانشجوی تازه وارد دارای منش و شخصیت متفاوتی باشد، و ویژگی‌های نظام به شدت وابسته به منش دانشجویان باشد، و بخواهیم که نظام به اندازهٔ کافی یکسان و یکدست بماند، تا در زمینهٔ درک و فهم همورزی‌های جهان واقعی به ما کمک کند، بار دیگر باید نظام دگرگون شود. همچنین امکان دارد دگرگونی نظام در اثر دگرگونی در الگوهای همورزی (چنانچه این بخش ویژگی مهمی راتشکیل بدهد)، یا در اثر دگرگونی در پیرامون، الزام‌آور شود.

روشن است که هرگونه تلاشی برای آزمایش مسئلهٔ دگردیسی نظام در رابطه بانظام‌های بی‌شماری که امکان دارد از نظام بین‌المللی انتزاع یابند، در صورتی که این کار عملی باشد نیاز به روش‌شناسی ویژه دارد. البته اینجا جای بحث درباره چنین روش‌شناسی، نمی‌باشد. گمان من

براین است که برای کنکاش در مسئله‌های دگرگونی نظام، صرفاً باید آنها را تنها در رابطه با یک نظام بین‌المللی بررسی کرد. از آنجا که اکثر تحلیلگران کار خود را متوجه نظام‌های کشوری می‌سازند، و از آنجا که بیشتر ایشان موافق[۱] این عقیده‌اند که همچنان [در آینده] تماس‌های کشورها بخش مهمی از سازکارهای با اهمیت در سطح بین‌المللی را تشکیل می‌دهند، گمان من براین است که در مورد نظام کشوری باید برداشتگری کرد. این نظام به صورت یک یگان با شمار فراوانی از یگان‌های گوناگون تصور شده است؛ که در آن توانایی‌های یگان‌ها متفاوت هستند، البته نه به آن اندازه که یک یگان هیچگونه توانی برای اعمال نفوذ بر رفتار دیگری نداشته باشد؛ در این نظام، تماس‌ها از نوع‌های گوناگون هستند؛ و همچنین در آن پاسخ‌های نظام به درونداد عمدتاً ناشی از گامهای آزادانهٔ خود یگان‌ها هستند. این نظام کشوری، در حقیقت خرده نظامی از نظام بین‌المللی می‌باشد،[۲] و قلمرو آن همهٔ خرده نظام‌های دیگر (مانند نظام‌های رفتاری) نظام بین‌المللی، و با درجه‌ای کم‌اهمیت‌تر نظام‌های خارج از نظام بین‌المللی را نیز در بر می‌گیرد.

شاید گمان رود که این نظام شباهت‌ها و تفاوت‌هایی با کشورها و همورزی آنها در سال ۱۹۷۸ دارد ـ بامقایسهٔ نظام با وضع جهان در سال ۱۹۷۸ ـ اگر دگرگونی‌ها به اندازه کافی در همه یا برخی از ویژگی‌های توصیف شده، پدید آیند، می‌توان نظامی جداگانه را به تصور آورد: شمار فراوان یگان‌ها که هیچیک بر دیگران برتری کامل ندارد، کارسازیهای گوناگون، و نیز یگان‌هایی که به مقدار فراوانی استقلال عمل دارند. من پیشنهادمی‌کنم عامل‌های دست اندرکار در سال ۱۹۷۸ در رابطه با دگرگونی هریک از ویژگی‌های مزبور مورد وارسی قرار گیرند. ولی پیشنهاد نمی‌کنم نقطه‌ای که در آن نیاز به تصور نظام متفاوت پدید می‌آید مشخص شود. زیرا وارد شدن در این بحث خارج از محدوده تحلیلگری کنونی ما است. هدف من تنها بررسی عامل‌های گوناگون است.

شاید بتوان عامل‌ها را در سه گروه دسته بندی کرد: آنهایی که از درون خرده نظام پدید

۱ـ البته جان برتن John Burton در این مورد موافق نیست. نگاه کنید به نوشته وی:
Systems, States, Diplomacy and Rules (Cambridge University Press, 1968).

۲ـ به همانگونه که در فصل صفحه‌های پایانی فصل ۸ گفته شده است.

می‌آیند ـ یعنی آنهایی که از درون کشورهای عضو نظام، یعنی یگان‌های نظام بین‌المللی پدید می‌آیند و آنهایی که ناشی از همورزی هستند و نظام از آن همورزی‌ها تشکیل می‌شود، و آنهایی که گمان می‌رود ناشی از پهنهٔ درونی نظام باشند. شاید بتوانیم اساساً چهار عامل خرده نظام راکه در همورزی هستند مهم تلقی کنیم: تأثیرهای دگرگونی تکنولوژیکی، دگرگونی جمعیتی، دخالت فزاینده توده‌ها در سیاست، و ایدئولوژی.

هم‌ورزی کشورها به معنی روابط متقابل تصمیم‌ها و سپس اقدام آنها است که عده‌ای به نیابت از جانب کشورها انجام می‌دهند. تصمیم‌ها در یک کشور هم ناشی از و هم در پاسخ به تصمیم‌های کشوری دیگر می‌باشند، و الگوی هم‌ورزی از آنها ناشی می‌شود. در بخش دوم این کتاب نشان داده شد که تصمیم‌ها تابع هدف‌ها بوده، و زیر تأثیر رخنه‌گریها (یا توانایی‌ها) و ابزار (یا وسیله‌ها) به همانگونه که تصور شده، می‌باشند؛ و همراه با روندهای مربوطه، همگی در قالب پیرامون برونی بررسی می‌شوند. دگرگونی تکنولوژیکی بر همه اینها اثر مـی‌گذارد، ولی نگرش نخستین ما متوجه اثر آن بر سطح خرده نظام، توانایی‌ها، ابزارها و روندها (هدف‌ها را بعداً بررسی خواهیم کرد)، و همچنین تصمیم‌های گرفته شده در الگوی هم‌ورزی می‌باشد.

تا آنجا که مربوط به توانایی‌ها می‌شود، تقریباً هریک از اجزاء تشکیل دهنده از راه دگرگونی تکنولوژیکی اثر می‌پذیرند. نمودهای استراتژیکی ویژگی‌های جغرافیایی طبیعی، و اهمیت استراتژیکی اقتصادیِ موقعیت را می‌شود از راه ایجاد یک نظام تسلیحاتی نوین و وسایل نوین ترابری، دچار دگرگونی ساخت؛ منابع طبیعی که پیش از این به دلیل وضعیت ناسازگار آب و هوا یا مانع‌های طبیعی در سر راه آنها غیرقابل بهره‌برداری بودند، با ایجاد دستگاههای نوین برای حفاظت از جان انسان یا تکنیک‌های نوین استخراج، درخور بهره‌برداری شوند؛ امکان دارد که ناگهان مواد خام (معینی) به خاطر اختراع‌های جدید اهمیت یابند؛ ممکن است وابستگی به بازرگانی در اثر کشف راههایی برای جانشین‌سازی مواد مورد نیاز، کاهش یابد؛ امکان دارد اندازه، روند و ساختار جمعیت در اثر بهبود وضع بهداشت و تندرستی و نیز تکنیک‌های جلوگیری از بارداری زنان دچار دگرگونی شود؛ ممکن است ساختار اجتماعی در اثر صنعتی شدن، شهرنشینی و پدیداری روابط نوین تولید، ویران شود؛ افزایش تخصص و تقسیم کار مـایه هـموابستگی

افزونتر و بیشترِ فعالیت‌های گوناگونی شده که به همدیگر مربوط بوده، و بیش از پیش احساس شود که به همدیگر مربوط می‌باشند، و بیش ازپیش احساس شود که لازم است تـصمیم‌های سیاسی در مرکز گرفته شوند، یعنی تنها جایی که انشعاب‌های آغاز می‌شوند. امکان دارد که ایندو روند منجر به ناخشنودی آن افرادی از جامعه شوند که نمی‌توانند در تصمیم‌گیری شرکت کنند، ولی اساساً تصمیم‌ها برآنها اثر می‌گذارند، و از اینرو اینگونه افراد به گونه‌ای فزاینده احساس کنند که زندگیشان بی‌معنی است؛ همه این جنبه‌ها ـ استراتژیکی، اقتصادی، جمعیتی، اجتماعی و سیاسی ـ بر توان نظامی کشور و نیز بر چگونگی تصمیم‌هایی که می‌توانند یا می‌خواهند اتخاذ کنند، اثر می‌گذارند.

دگرگونی تکنولوژیکی ابزارهای اقدام را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد. سرعت مسافرت و ترابری امکان بسیار افزونتری را در اقدام دیپلماتیک از راه گفتگوهای رو در روی تصمیم‌گیرندگان سیاسی پدید آورده است. سرعت تماس و ارتباطات مایهٔ افزایش درجه کنترل نـمایندگی‌های دیپلماتیک کشور در خارج، از سوی مرکز [پایتخت کشور] شده است. ایجاد و گسترش پیوندهای تلویزیونی و تلفنی حتی اجـازه مـی‌دهد کـه تـصمیم‌گیرندگان کشـورها بـاهمدیگر تـلفنی یـا تلویزیونی به گفتگو پردازند، بی آنکه نیاز به مسافرت و یا ترک پایتخت خود را داشته باشند. از دیدگاه اقتصادی اعمال مجازات‌ها یا دادن امتیازهای تشویق‌آمیز بیشتر و در سطحی گسترده‌تر امکان پذیر شده است؛ و در نتیجه افزایش توانایی‌ها و افزایش نیازها در میان کشورهای فقیرتر به چشم می‌خورد. ولی امکان دارد که کشور در اثر اعمال مجازات دچار زیان‌های اساسی شود، زیرا هموابستگی اقتصادی در سطح بین‌المللی افزایش یافته است. برای نخستین بار تبلیغات از راه گسترش رسانه‌های همگانی، به صورت ابزار مهمی در سیاست خـارجـی در آمـده، و بـرد و اثرپذیری اقدام براندازی نیز به مقدار فراوانی گسترش یافته است. سرانجام، تکنولوژی کـاربرد نیروی نظامی را به عنوان ابزار سیاست دچار دگرگونی ساخته است، زیرا دامنه و برد آن فزونی یافته و کیفیت آسیب رسانی آن بیشتر شده، و در نتیجه برای دفاع، نیرو و ابزارهای بازدارنـده، اهمیت فراوان یافته‌اند.

همچنین روندها نیز تحت تأثیر تکنولوژی مشمول دگرگونی می‌شوند؛ یعنی بر کیفیت و

کمیت اطلاعاتی که می‌توان مخابره کرد، یا نیاز به مخابرهٔ آن هست، به برد و دامنه کانال‌های ارتباطی که می‌توان یا بایستی به کار برد، دامنه بازتاب‌های تصمیم‌ها و نیز شمار منافع یا نهادهایی راکه بایستی وارد روند تصمیم‌گیری کرد، و برد پیچیدگی روابط چندسویه تصمیم‌های گوناگون و اثر آنها بر دیگر تصمیم‌ها، اثر می‌گذارند.

از اینرو پیشرفت تکنولوژی بر شرایطی که تصمیم‌ها بر پایه آن اتخاذ می‌شوند، و نیز برخورد تصمیم‌ها و الگوهای هممورزی آنها اثر می‌گذارد. خودِ دگرگونی تکنولوژیکی مایه افزایش دگرگونی تکنولوژیکی شده، و روند فزاینده این دگرگونی همچنان ادامه می‌یابد. اثرهای عمده عبارتند از ایجاد نابرابری میان منابع یگان‌ها (ثروتمند با سرعتی بیشتر ثروتمندتر می‌شود، فقیر اگر امکان فقیرتر شدن باشد به کندی فقیرتر می‌شود)، و در نتیجه توان اقدام مستقل از سوی آنها رو به کاهش می‌رود.

بحران موشکی کوبا در سال ۱۹۶۲ می‌تواند نمونهٔ خوبی را در این زمینه نمایان سازد. سرنوشت سراسر جهان احتمالاً در خطر قرار گرفته بود، و تصمیم‌ها در دو پایتخت [واشنگتن و مسکو] بدون مشورت با دیگران صورت می‌پذیرفتند و اگر احتمال بسیج پشتیبانی همگانی می‌رفت از آن بهره گرفته و بدون آنهم تصمیم‌گیری می‌کردند. رسایش روند بحران شدیداً وابسته بود به: ابزارهایی که آمریکا از راه آنها می‌توانست اطلاعات دقیق را به دست آورده و آنها را در سراسر جهان به نمایش در آورد؛ تنوع امکانات اقدام متقابل و تلافی‌جویانه با یاری تکنولوژی؛ کنترل دقیق ساعت به ساعت اقدام‌های نیروی دریایی، رهبری عملیات از واشنگتن؛ سرعت‌گیری ارتباطات میان واشنگتن و مسکو؛ امکان زمان بندی دقیق و اقدام‌های دیپلماتیک دقیق در پایتخت‌های ناتو و مرکز سازمان ملل در نیویورک، ودیدار سازمان کشورهای آمریکایی؛ برداشت دو رهبر اصلی، یعنی کندی و خروشچف براینکه هممورزی تصمیم‌های آندو ـ لزوم جلوگیری از بالاگرفتن موضوع ـ را بایستی طرف مقابل درک کند؛ و پیامدهای بحران در صورتی که وضع و کنترل آن از دست خارج می‌شد و سلاح‌هایی که دانش و تکنولوژی در اختیار آندو قرار داده بود، مورد استفاده قرار می‌دادند. تکنولوژی سبب گسترش و افزایش برد و سرعت اقدام‌های آنها شد، ولی با درک دقیق این نکته وضعیت آزادی [اقدام] آندو را فراهم آورد.

مسئله جمعیت، یعنی دومین عامل خرده نظام پیشنهادی، به گونه‌ای گسترده مورد شناسایی و بحث قرار گرفته است، زیرا این عامل در میان عامل‌های تأثیرگذار بسیار مهم جهان آینده است. در بیشتر کشورها جمعیت در حال افزایش است، در برخی از آنها نرخ رشد کُند، ولی در برخی دیگر، به ویژه در کشورهای آفریقایی، آمریکای لاتین و آسیا نرخ رشد بالا می‌باشد و در نتیجه هر بیست سال، شمار جمعیت دو برابر می‌شود. در میانهٔ سده نوزدهم جمعیت جهان حدود یک میلیارد نفر بود. یکصد سال پس از آن به سه میلیارد نفر رسید. اگر روند کنونی ادامه یابد، امکان دارد که در سال ۲۰۰۰ به شش میلیارد نفر برسد تقریباً در سال ۲۲۷۵ به ۲۰ میلیارد و شاید درسال ۲۴۰۰ به صد میلیارد نفر بالغ شود.(۱)

اکنون تقریباً بااطمینان می‌توان گفت که پیش‌بینی [افزایش جمعیت] برای سال ۲۰۰۰ درست می‌باشد،(۲) و پیش‌بینی‌ها برای تاریخ‌های پس از آن بی ارزش هستند، زیرا نرخ دگرگونی در همه زمینه‌های زندگی چنان بالا است که پیش‌بینی چگونگی زندگی در سده بیست و یکم ناممکن می‌باشد. ولی دو برابر شدن جمعیت جهان در آخرین ثلث این سده رویداد کاملاً مهمی است. بیشتر این افزایش مربوط به کشورهای در حال توسعه می‌باشد، و این دومین دلیل مهم گسترش شکاف میان دارا و ندار است: نرخ رشد جمعیت کشورها در حال توسعه، با توجه به اینکه تکنولوژی در کشورهای پیشرفته رو به گسترش می‌نهد، افزونتر از کشورهای توسعه یافته است. در کشورهای در حال توسعه افزایش تولید ناخالص ملی کمابیش از سوی نیازمندی‌های معیشتی جمعیت در حال انفجار جذب شده، و بنابراین امکان دارد که افزایش سرانه ثروت بسیار اندک باشد. البته اهمیت احتمالی این روند برای آینده روابط بین‌الملل روشن است.

تا آنجاکه مربوط به نظام کشور می‌شود، جمعیت همچون عامل دگرگونی‌سازِ توانایی‌ها،

۱ـ نگاه کنید به:

N. D. Palmer and H. C. Perkins, ***International Relations*** (Houghton 3rd edn, 1969), pp. Mifflin, 59-60

رقم‌های ارایه شده در این کتاب تا اندازه‌ای بیشتر از این می‌باشد. به هرروی بسیاری از شواهد اخیر رقم‌های پایین تری را ارایه کرده‌اند.

۲ـ البته از چند سال پیشتر جمعیت جهان به مرز شش میلیارد رسیده و اکنون که سال ۲۰۰۱ می‌باشد از شش میلیارد نیز فراتر رفته است ـ م.

ابزارها، و هدف‌ها بوده، و می‌تواند عمیقاً بر الگوی هموروزی تصمیم‌گیری‌ها اثر گذارد. یک جمعیت رو به کاهش، یا جمعیتی که نرخ رشد آن رو به کاستی می‌گذارد، یا نرخ رشد آن ثابت مانده است، جمعیتی است که رو به سالمندی و پیری می‌رود که چنین روندی پیامدهایی جدی را برای توانایی‌ها [ی کشور] در بردارد. ولی وضع جاری درست خلاف این می‌باشد. اثر افزایش سریع جمعیت که نرخ آن افزون‌تر از نرخ رشد اقتصادی، و دسترسی به سرمایه، و توسعه تکنولوژیکی باشد، پیش از این مورد بحث قرار گرفته است.[۱] این موضوع بر توان نظامی نیز اثر دارد، زیرا ظرفیت مازاد را نمی‌توان در اختیار فعالیت‌های غیرتولیدی گذاشت، و این موضوع اساساً بر ثبات سیاسی داخلی کشور اثر می‌کند. الگوهای فعالیت اقتصادی، طبقه‌های اجتماعی و رسم‌های جامعه که یک سده از عمر آنها گذشته (مانند پذیرش فقر به عنوان مسئله‌ای اجتناب ناپذیر یا مجازات برای گناه گذشته) از هم پاشیده شده‌اند، و آگاهی از فقر، منجر به ایجاد انتظار نسبت به بهبود وضع می‌شود، که چنین انتظاری پیوسته با سرخوردگی همراه بوده است. براین پایه تصمیم‌گیرندگان در امر تخفیف و تسکین فقر با محدودیت روبرو هستند، چه از نظر کمک‌های تکنیکی یا برنامه‌های کمک مالی، و چه از دیدگاه تشویق افراد جامعه به مهاجرت، یا رفتن به خارج. هر کدام از این کارها بر الگوهای هموروزی اثر می‌گذارند؛ نخست آنکه، آزادی مانور کشور کمک دهنده و کمک گیرنده راکاهش می‌دهد، دوم آنکه، مایه عامل‌های نوینی را در ناسازگاری پدید می‌آورد، زیرا گروههای بیگانه مایه تنش درون مرزهای کشور مهاجر پذیر می‌شوند، و سوم آنکه، آشفتگی‌های پیوسته را بر می‌انگیزاند که شاید برای کار نظام مهم باشند یا نباشند.

اثر روند و حرکت جمعیت به عنوان عامل دگرگونی در نظام به همانگونه که تصور می‌رود، با درگیری فزاینده توده‌ها در سیاست افزایش می‌یابد. و این در نتیجه عامل‌های بسیار گوناگونی می‌باشد که عبارتند از: گسترش رسانه‌های همگانی که توانایی دستیابی به سراسر افراد جامعه را دارند؛ پیشرفت ابزارهای فنی و تکنیکی برای سازمان دادن و ادامه جنبش‌های مردمی؛

۱ـ نگاه کنید به فصل ۴.

شکایت‌های واقعی یا خیالی مانند آنچه که پیشتر به آن اشاره تنها از راه سازمان‌های مردمی حل می‌شود؛ از هم پاشیدگی اجتماعی ناشی از صنعتی شدن یا دگرگونی در شیوه‌های استخدامی و در نتیجه نیاز به تعویض وفاداری و متوجه کانون‌های نفوذ دیگر شدن؛ اثر دو جنگ جهانی به‌طور کلی بر جمعیتی که می‌بایستی بسیج شده و آماده و تشویق برای شرکت در نبرد می‌شد؛ و سرانجام گسترش آموزش و سواد. برخی از این عامل‌ها کارآیی کلی دارند، برخی از آنها در کشورهای پیشرفته بیشتر کاربرد دارند و برخی دیگر در کشورهای رو به پیشرفت بیشتر به کار می‌افتند، ولی علت وجودی این عامل‌ها کاملاً متفاوت و بسیار گوناگون است.

اثر مهم افزایش درگیری توده‌های مردمی [در سیاست] مایه دگرگونی فضای داخلی تصمیم‌گیرندگان می‌شود. کلاً افراد جامعه بیشتر نگران امور روزانه هستند، چون این امور مستقیماً بر آنها اثر می‌گذارند و کمتر به مسئله‌های دور دست، مبهم یا دراز مدت که معمولاً موضوع‌های سیاست خارجی را شامل می‌شوند، توجه دارند. بر این پایه، در جایی که رقابت برای منابع کمیاب وجود دارد (که تقریباً همیشه چنین موضوعی به چشم می‌خورد)، تصمیم‌گیرندگان احتمالاً باگسترش دخالت شهروندان [در امور سیاسی] آزادی کمتری می‌یابند که منابع خود را صرف موضوع‌های خارجی کنند، ولی در جایی یا در خرده نظامی که مردمان دخالت یا نفوذ کمتری [در سیاست] به عمل می‌آورند، تصمیم‌گیرندگان به نسبت از آزادی افزونتری برخوردارند. از سویی دیگر، اگر احساسات توده‌ها برانگیخته شود (و امکان دارد چنین احساس‌هایی گهگاه از سوی خود تصمیم‌گیرندگان برای منظورهای ویژه‌ای برانگیخته شوند)(۱) آزادی مانور تصمیم‌گیرندگان مبنی براینکه اقدام‌های سیاست خارجی معینی را دنبال نکنند، نیز کاهش می‌یابد. باید گفت که پاسخ نرمشپذیر، و اقدام مستقل تصمیم‌گیرندگان از راهی دیگر نیز محدود می‌شود ـ محدودیت‌های ناشی از خرده نظام.

۱ـ ستایش گهگاه موسولینی از خشونت و جنگ به عنوان چارچوبی که بهترین فضیلت‌های انسان را به نمایش در می‌آورد، به معنی آن است که، دست کم از نظر پیروان وفادار، توسل به جنگ در دهۀ ۱۹۳۰ برای رهائی ایتالیا از دشواری خود، مناسب به شمار می‌آمد. برخی از رهبران کشورهای تازه به استقلال رسیده آفریقا نیز که در اثر جنبش ضد استعماری به قدرت رسیده‌اند، و احتمالاً خود را در وضع نوین و دشواری می‌یابند که ناشی از ناهنجاری‌های اقتصادی و سیاسی است، از چنین شگردهائی بهره می‌گیرند.

اهمیت دخالت شهروندان و اثر آن بر جَو داخلی تصمیم‌گیرندگان از راه وجود پیوندهای فراملیتی و گسترش و آسان شدن روش‌های تبلیغاتی افزایش یافته است. آوای جنبش‌های مردمی سرزمین‌های آفریقایی درکشورهای همسایه طنین انداز است و در حالی که فعالیت‌های تبلیغاتی کارایی بیشتری می‌یابند، تصمیم‌گیرندگان بیشتر در معرض نفوذ شهروندان قرار می‌گیرند. آشکارترین اثر دخالت شهروندان کمترکردن آزادی مانور تصمیم‌گیرندگان است: جهت اثر به هیچروی به این روشنی نیست. وودرو ویلسون براین باور بود که همهٔ مردمان خواهان آرامش و آشتی هستند و بنابراین اگر همهٔ کشورها به صورت مردمسالار اداره شوند، و رهبران در برابر مردمان خود مسئول شناخته شوند، هیچگونه جنگی پدید نخواهد آمد. ولی تجربه دخالت شهروندان در سال‌های میان دو جنگ خلاف این را ثابت می‌کند، که طی این دوره نفرت در اثر بدبختی یا سختی‌ها یا سرخوردگی‌هایی که توده‌ها با آن روبرو بودند، پدید آمد؛ و رهبران تردست و مردمفریب، این ناکامی‌ها را ناشی از دشمنان خارجی به شمار آورده، و از اینرو توده‌های مردمی از اقدام خشونت آمیز پشتیبانی کرده و بسیج شدند، و با آمادگی که یافته بودند به پیروی از این رهبران همت گماشتند. ولی از زمان جنگ جهانی دوم سرانجام فشارهای توده‌ها در بسیج اجتماعی، روندی برعکس یافت، چنانکه می‌توان گفت مقداری از چشمداشت‌ها و گفته‌های ویلسون بیجا نبوده و در شرایطی جنبهٔ کاربُردی می‌یابد. به هر رو جهت دخالت فزاینده توده‌های مردمی، و اثر آن، هرچه که باشد، عاملی است که بر الگوی همورزی تصمیم‌ها اثر می‌گذارد و نمی‌توان آن را نادیده انگاشت.

.رابطه این موضوع با ایدئولوژی آشکار است. می‌توان ایدئولوژی‌ها را رشته ارزش‌هایی دانست که راهنمای اقدام می‌باشند. از اینرو ایدئولوژی کاملا" به هدف ارتباط می‌یابد، ولی الزاماً هدف‌های دولت راتشکیل نمی‌دهند. برای مثال تصمیم‌گیرندگان یک کشور، احتمالا" امنیت یا دفاع از یکپارچگی سرزمین خود را نخستین هدف به شمار می‌آورند، ولی ممکن است طرفدار ایدئولوژی‌ای باشند که کشورها را درگونه‌ای ساختار و نظم یگانه جهانی فرو برد. امکان دارد ایدئولوژی‌ها فراملی یا بین‌المللی، توسعه طلبانه و گسترش‌خواهانه، خواهان الحاق یا تجزیه یگان‌های کشوری، خواهان ایجاد روابط متفاوتی در سطح بین‌المللی و تحدید قلمرو

داخلی تصمیم‌گیرندگان، یا در صدد کنترل خرده نظام‌های کشور که اثر مستقیمی بر روابط کشورها دارند، باشند.

می‌توان نمونه‌های گوناگونی را از ایدئولوژی به عنوان عامل دگرگون کننده، مثال آورد. ملی‌گرایی همراه باعامل‌های دیگر اثرهای ژرفی بر روابط [کشورهای] اروپای باختری در سدهٔ نوزدهم بر جای نهاد. می‌توان گفت که پیش از سال ۱۸۵۰ نظام اروپا دارای پنج یگان عمده بود: فرانسه، بریتانیا، اتریش، پروس و روسیه ـ و شمار بسیاری از یگان‌های دیگر با درجه اهمیت‌هایی گوناگون در آن وجود داشت که عبارت بودند از اسپانیا، پرتغال، هلند، بلژیک (پس از سال ۱۸۳۰)، سوئد، نروژ، دانمارک و شماری از ایالت‌های آلمان سوای دو ایالت بزرگ، و شماری از ایالت‌های ایتالیا.[۱] در سال ۱۸۷۱ پروس که شاید کم ـ توان‌ترین پنج کشور عمده مذکور بود ـ دست کم به صورت بالقوه ـ بسیار بسیار نیرومندتر شد، و در این زمان ششمین قدرت عمده یعنی ایتالیا در پی ایجاد یگانگی پا به صحنه نهاد. در نتیجه از تعداد یگان‌هایی که در همورزی، ولی کوچک‌تر بودند، به شدت کاسته شد. البته ملی‌گرایی نقش بسزایی در این یگانگی داشت. ولی ایدئولوژی ملی‌گرایی روند معکوس را نیز دامن می‌زند. بر پایه آن هر گروهی خود را یک ملت احساس می‌کند و می‌خواهد به صورت ملتی مستقل در آمده و کشوری برای خود تشکیل دهد (و این گوهره هر ایدئولوژی ملی‌گرایی است) در سال ۱۹۱۹ ایدئولوژی مزبور سهم فراوانی در پدیداری یا سازماندهی مجدد بسیاری از کشورهای جدید در اروپا، مانند لهستان، یوگسلاوی، چکسلواکی، اتریش، مجارستان، رومانی، بلغارستان، فنلاند، استونی، لیتوانی، لتونی داشت. این ایدئولوژی پس از جنگ جهانی دوم غالباً با جنبش ضد استعمار پیوند می‌یافت، و مایه ایجاد حدود هشتاد کشور تازه به استقلال رسیده در فاصلهٔ دو و نیم دهه از سال ۱۹۴۵ به بعد شد، از اینرو تعداد یگان‌هایی که در همورزی قرارگرفتند، دو برابر شد. بسیاری از این یگان‌ها بی‌اندازه کوچک یا ضعیف هستند و برای اینکه بتوانند نفوذی داشته و استقلال تازه به دست آمده خود را حفظ کنند، وارد گروهها یا بلوک‌های گوناگون شده‌اند

۱ـ لازم به یادآوری است که در این زمان آلمان یا ایتالیا هنوز به صورت کشوری یگانه در نیامده و ایالت‌های شاهزاده نشین و مستقلی در هر سرزمین وجود داشتند ـ م.

ـ مانند سازمان‌های آفریقایی، آفریقایی ـ آسیایی، جامعهٔ عرب و جامعهٔ مشترک‌المنافع. ایدئولوژی‌های ملی‌گرا و ملی‌گرایی ـ ضد استعماری، همچون عامل مهمی در رابطه با تعداد کشورهای درگیر در روابط چندسویه و نیز الگوهای همورزی بوده است.

ساختار و کار نظام میان ـکشوری، چنانچه پیرو ایدئولوژی ویژه‌ای در دستیابی به قدرت خرده نظام‌های کشوری باشد، می‌توانند حتی بیشتر تحت تأثیر مستقیم قرار گیرند. انقلاب ۱۷۸۹ فرانسه، همانگونه که در فصل ۹ بازگو شد، مردانی را به قدرت رساند که سرنگونی رژیم‌های پادشاهی کشورهای اروپایی را لازم و خوشایند می‌یافت، و از اینرو به نظام تعادل قدرت در اروپا پایان داد در حالی که نظام تعادل قدرت نماد و گویای چگونگی روابط میان کشورهای اروپایی در یکصد سال پیشتر از آن بود. هواداری وودرو ویلسون رییس جمهور آمریکا از حق تعیین سرنوشت به عنوان مظهر ایدئولوژی ملی گرایانه،سهم بسزایی در شکل‌گیری اروپایی داشت که پس از کنفرانس پاریس نمود یافت. به قدرت رسیدن بلشویک‌ها در روسیه در ۱۹۱۷ تأثیر فراوانی در این همورزی ایدئولوژیکی داشت،که شامل دگرگون سازی همه جانبهٔ در روابط بین‌الملل می‌شد، و این ایدئولوژی مورد توجه بسیاری از کشورها قرار گرفت. بلشویک‌ها ساختار نهادینی را در چارچوب حزب‌های کمونیست پدید آوردند تا ایدئولوژی خود راگسترش دهند؛ و براین پایه ابزار لازم را برای نفوذ گذاری بر جوهای داخلی تصمیم‌گیرندگان کشورهای دیگر پدید آورده و آزادی مانور آنها را محدود ساختند؛ ولی اقدام‌های خودشان برای نگهداری نظام خود با محدودیت روبرو نبود. به هرروی در سال ۱۹۵۶ در کنگره بیستم حزب کمونیست شوروی، خروشچف به محدودیت فنی این آزادی برای پیگیری این هدف‌ها پی برد، و در نتیجه نظریه همزیستی مسالمت‌آمیز را چنین عنوان کرد: باید مبارزه ادامه یابد، ولی دیگر جنگ ضروری به نظر نمی‌رسد، و باید از وسایلی بجز جنگ بهره‌گرفت. در این زمینه ایدئولوژی نازی‌ها حتی از این هم صریح‌تر بود. زیرا ادعای سلطه قوم توتن بر جهان را لازمه پیشرفت جهان به شمار می‌آورد، و این ایدئولوژی بر چگونگی همورزی کشورها اثرگذاشته، و دگرگونی‌هایی را در شماری از یگان‌ها از راه‌گشودن و تصرف و جذب آنها پدید آورد.

بنابراین پیشرفت تکنولوژیکی، دگرگونی جمعیتی، دخالت توده‌های مردمی، و ایدئولوژی‌ها می‌توانند هریک به عنوان عامل دگرگونی بر همه متغیرهای نظام، به همانگونه که تصور شده‌اند، عمل کند. امکان دارد که شمار یگان‌ها کاهش یا افزایش یابد، چه به صورت رسمی و چه به گونهٔ اقدام مستقلی که یگان‌ها توان انجام آن رادارند.

ممکن است توانایی‌های یگان‌ها به مقدار فراوانی متفاوت باشد. امکان دارد که استقلال عمل آن‌ها در اثر پیچیدگی افزونتر الگوهای همورزی یا پیامدهای جدی‌تر احتمالی یا پاسخ‌های احتمالی، و یا از راه محدودیت‌های ناشی از نفوذ بر جَو داخلی کاهش یابد. دگرگونی کافی در همه یا هریک از اینها، احتمالاً نظام را در چارچوب الگوی وضعیت نوین قرار داده و الگوی جاافتاده را نامتناسب می‌سازد.

عامل‌های دگرگونی ناشی از کار خود نظام نباید مارا از کار خود باز دارند، زیرا به اندازه کافی در وارسی و تحلیلگری نظام تعادل قدرت، فصل ۹، مورد بررسی قرار گرفتند.[1] این موضوع شامل شماری از یگان‌هایی می‌شود که هریک می‌تواند بر شمار یگان‌ها و توان بقای نظام؛ نرمشپذیریِ همورزی؛ انواع همورزی‌ها؛ گردش اطلاعات و ارتباطات در نظام و نیز برداشت یگان‌ها از نظام کشوری و آشفتگی‌های درونی آن، و اقدام لازم برای نگهداری یا نابودی آن، اثر گذارد. احتمالاً دگرگونی در هریک از این متغیرها، پیامدهایی به بار می‌آورد که منجر به دگردیسی نظام می‌شود.

شاید مهم ترین عاملی که در مساعد بودن الگوی نظام کشوری ایجاد تردید می‌کند، ناشی از جَوّی باشد که نظام می‌تواند در آن موجودیت خود را ادامه دهد. این جو عبارت از: خرده نظام‌های رفتاری نظام بین‌المللی (سیاسی، اقتصادی، نظامی ـ استراتژیکی و ...)، دیگر خرده نظام‌های روابط بین‌الملل (مانند نظام ایدئولوژیکی)، و نظام‌های خارج از نظام روابط بین‌الملل. اثر آخرین مورد به عنوان عامل دگرگونی، احتمالاً اندک می‌باشد: زمین لرزه‌ای در ترکیه رخ می‌دهد، درونددادی را وارد نظام کشوری می‌کند، ولی احتمال نمی‌رود که نظام را

۱ـ نگاه کنید به قسمت میانی فصل ۹.

شدیداً دگرگون سازد؛ البته یک سانحهٔ طبیعی می‌تواند یک یا چند یگان را به نابودی بکشد؛ حمله از سوی سیاره‌ای دیگر نیز می‌تواند چنان نتیجه‌ای به بار آورد و هریک از اینها به‌گونه‌ای اساسی نظام کشوری را دچار دگرگونی می‌کنند. به هرروی هیچیک از این دو رویداد محتمل به نظر نمی‌رسند.

همورزی‌های اقتصادی بین‌المللی می‌توانند به سادگی بر آزادی و استقلال‌عمل، توانایی‌ها، و حتی شمار یگان‌های نظام کشوری اثر گذارند. این امر درباره مارکسیست ـ لنینیست‌ها نیاز به توضیح اندکی دارد. از دیدگاه این گروه کشورها نماینده منافع طبقهٔ مسلط در اجتماع می‌باشند. کشورهایی که با نظام سرمایه داری اداره می‌شوند، خواه ناخواه دشمن کشورهایی هستند که اداره آن‌ها با پرولتاریا می‌باشد، و کشورهایی که دارای نظام‌های اجتماعی مشابهی هستند، گردهم آمده‌اند، تا با کشورهایی که دارای نظام اجتماعی مخالفی می‌باشند به رویارویی برخیزند. در اردوگاه سرمایه‌داری الزاماً تنش میان اعضای بزرگ‌تر و کوچک‌تر وجود دارد، ولی به خاطر حفظ خود در برابر پیشرفت پرولتاریا، کشورهای کوچک تر نیاز به پشتیبانی کشورهای نیرومندتر دارند. ابزارهای نیرومندی که مایه گسترش نیرومندتران می‌شود عبارتند از: سرمایه‌گذاری مستقیم یا غیرمستقیم دراقتصادهای کم ـ توان‌تر، و توسعه شرکت‌های مشترک بین‌المللی که اندک اندک کنترل دستگاههای تولیدی و بازرگانی کلیدی را درکشورهای سلطه‌پذیر به دست می‌گیرند. تولید جنگ‌افزار، هواپیماهای غیرنظامی، رایانه، اتومبیل، و نفت تنها چند زمینه از زمینه‌های گوناگونی هستند که سرمایه‌داری آمریکا در برابر کشورهای پیشرفته سرمایه‌داری دیگر دست بالا را می‌یابد. از اینرو کشورها به عنوان یگان‌هایی مستقل به نظر نمی‌آیند: یعنی کشورها تنها حافظ منافع اربابان سرمایه دار خود هستند، و تا زمانی که سروری آنها به‌گونه‌ای فزاینده از واشنگتن رهبری و اجرا شود، فرمانبردار منافع پایتخت آمریکا می‌باشند.

در اردوگاه دیگر نیز همین واقعیت دیده می‌شود، هرچند که این از نظر اخلاقی به مذاق کمونیست‌ها خوب می‌آید و نه بد. منافع پرولتاریای جهانی‌نیاز به ایجاد یک جامعه جهانی کمونیستی دارد، منافع کارگری فقط درکشورهای تحت کنترل کمونیست،تأمین می‌شود. بنابراین توان اردوگاه کمونیست می‌بایستی حفظ شود و گسترش یابد، و هر رهبری که چنین سیاستی را

نادیده انگارد ـ چه از راه بدخواهی و چه از راه پندار نادرست ـ می‌بایستی از کار برکنار شود. این چگونگی استدلال در چارچوب آموزه بِرژنف است، و از راه آن حملهٔ کشورهای عضو پیمان ورشو را در سال ۱۹۶۸ به چکسلواکی امکان پذیر و توجیه کرد (البته رومانی در این حمله شرکت نداشت). درنتیجه اگر همبستگی کمونیستی در نهایت خود، نیاز به حمله و جانشین سازی یک دولت از راه زور را داشته باشد، باید گفت که استقلال کشورها در اردوگاه کمونیستی به شدت محدود می‌باشد.

باید تفسیر مارکسیست ـ لنینیستی را از کشمکش‌های بین‌المللی بدانیم، زیرا کمونیستها این را اساساً کشمکش یا ستیز طبقاتی می‌دانند و می‌پذیرند که هموَرزی‌ها و تماس‌های اقتصادی بین‌المللی بر نظام‌های کشوری اثر می‌گذارند. امکان دارد که این بده بِستانها دارای محتوای صنعتی، بازرگانی، مالی و تکنولوژیکی باشند. نمی‌توان نفوذ قاطع شرکت‌های بین‌المللی را نپذیرفت. روابط میان بریتانیا و هلند زیر تأثیر فعالیت‌های [شرکت‌های] یونیلور و رویال داچ شل (Royal Dutch Shell) قرار داشته و از این راه تا اندازه‌ای آزادی مانور تصمیم‌گیرندگان محدود می‌شود. دولت‌های فرانسه نمی‌توانند این حقیقت را انکار کنند که بازار رایانه (کامپیوتر) فرانسه زیر سلطه اینترنشنال بیزینس ماشیز (International Business Machines) قرار دارد، و سیاست انگلیس و آمریکا در خاورمیانه تحت تأثیر شرکت‌های نفتی دست اندرکار در منطقه می‌باشد. البته اقتصادهای انگلیس و آمریکا نیازمند نفت هستند، و منافعشان در خاورمیانه ایجاب می‌کند که به بخش مهمی از نفت دست یابند و مردمان آنها نیز خواهان چنین ترتیباتی هستند. تا آنجا که به مثال پیشین مربوط می‌شود، برای فرانسه دشوار است که جنگی را با آمریکا در سر بپروراند، زیرا تولید رایانه را از دست می‌دهد. ولی به هر روی منافع آی بی ام (IBM) نیز علیه جنگ می‌باشد، و موضع آی بی ام در سطح‌های پایین‌تر از درگیری آشکار، چندان قاطع نمی‌باشد. این صنعت‌های فراملی محدویت‌هایی [برای کشورها] ایجاد می‌کنند، ولی درجه محدودیت همیشه بستگی به برداشت دوطرف از برد وباخت در

نتیجه روندهای گوناگون اقدام دارد.[۱]

امکـان دارد کـه داد و سـتد بـازرگانی کـاربرد بـیشتری داشـته بـاشند. حـجم و ارزش بده‌بستانهای بازرگانی بین‌المللی همچنان رو به گسترش است، و این موضوع مایه افزایش شبکه تماس‌های چندسویه و شمار افراد یا گروههای دست اندرکار یا مؤثر در آن مـی‌شود. افـزایش پیچیدگی روندهای تولید، مایه فزونی تقسیم بین‌المللی کار شده، دامنه مواد خام مورد نیاز را گسترش داده، و لزوم بازارهای بزرگ‌تر را برای کالاهای گرانبها، پـیشرفته و کـارانـدوز، نـمایان می‌سازد. تا آنجا که مربوط به کشورهای رو بـه پـیشرفت مـی‌شود سـطح پـایین فـعالیت‌های اقتصادی آنان، یا نبود یک اقتصاد پویا، مایه درخواست برنامه‌های کمک‌های مالی و فنی و وام از منابع بین‌المللی یا کشورهای کمک دهنده شده و احتمالاً اقدامی‌هایی را که غالباً موفقیت چندانی در بر ندارند، در زمینه ایجاد همکاری‌های منطقه‌ای، مانند سازمان خـدمات مشـترک آفریقای خاوری تشویق می‌کنند.

رشد بده‌بستانهای مالی به موازات افزایش فـعالیت‌های بـازرگانی صـورت مـی‌پذیرد. گسترش مبادله‌های بازرگانی نه تنها نیاز به گسترش اعتبار و ابزار مبادله (یک منبع عرضه ارز بین‌المللی) دارد، بلکه نیازمند اعتماد به ترتیبات پولی جهانی است که از این راه به اندازه کافی ثبات ارزش پولی را تأمین کند. بی‌گمان دگرگونی رونـدهای اقـتصادی، سـیاسی، اجـتماعی و تکنولوژیکی مایه دگرگونی موقت یا دراز مدت در بها و توان تولیدی و تولید در یک کشور در برابر کشور دیگر شده؛ و سبب برهم خوردن تراز میان آنها می‌شود. تنهامی‌توان این موضوع را از راه اقدام در زمینه همکاری مالی بین‌المللی اصلاح کرد، چه از راه توافق در دگرگونسازی نرخ‌های مبادله، و چه از راه برنامه‌های وام، یا از راه همکاری بانک مرکزی، یا از راه همه اینها، که چنین موضوعی اثرهای بسیار فراوانی بر آزادی مانور تصمیم‌گیرندگان (در زمینه سیاست داخلی و نیز سیاست خارجی) بر جای می‌نهد.

۱- برای بررسی بیشتر در اینگونه روابط نگاه کنید به نوشته من زیر عنوان:
«Non-State actors and International Outcomes» ***British Journal of International Studies,*** v(1979),pp. 91-111

و زیر نویس فصل ۱۲.

سرانجام زمینه تکنولوژیکی پیوندهای اقتصادی، محدودیت‌های بیشتری را بار می‌کند، زیرا اقتصادهای کشورها به تنهایی و به گونه‌ای فزاینده توانایی خود را برای تأمین سرمایه، مواد و نیروی انسانی برای تولید بسیار پیشرفته، از دست می‌دهند. اثرهای احتمالی توسعه یک چنین نظام اقتصادی بین‌المللی می‌تواند در مورد بریتانیا و اروپا به نمایش در آید. بریتانیا جز زغال سنگ (یعنی منبعی که رو به کاهش است) منبع طبیعی مهم دیگری ندارد، اخیراً هم در دریای شمال نفت و گاز کشف کرده، و جمعیت آن از دانش و مهارت فنی بالایی برخوردار است. این کشور ناگزیر است که نیم یا بیش از نیمی از خوراک خود و نیز مقدار فراوانی مواد خام برای صنایع خود را وارد کند. از اینروی جمعیت آن برای بقای خود بشدت وابسته به صادرات می‌باشد، و به نسبت کمتر بر کار شهروندان خود تکیه دارد. جمعیت آن به زندگی سطح بالا خو گرفته، و با توسعه صنعت در دیگر نقاط جهان که دستمزد کارگر پایین‌تر است و می‌توانند کالاهای خود را در منطقه با هزینه‌های باربری کمتر عرضه کنند، بازارهای سنتی [بریتانیا] برای فراورده‌های کمتر پیشرفته، پیوسته رو به نابودی است. احتمال می‌رود که بریتانیا تنها بتواند به گونه‌ای مؤثر در زمینه فراوده‌های صنعتی که ساخت آنها نیاز به مهارت بالا داشته باشد، و نیز کالاهای نسبتاً ساده‌تری مانند مواد شیمیایی، اتومبیل، ابزار ماشینی و لوازم الکترونیک، در بازارهای جهانی به رقابت برخیزد. ولی بازارهای چنین کالاهایی عمدتاً در کشورهای پیشرفته اروپای باختری و آمریکا قرار دارند. افزوده براین این کالاها درست همان‌هایی هستند که نیاز به سرمایه گذاری فراوان و مهارت بالا دارند، و ایندو بسیار فراتر از منابع و توان بریتانیا هستند. گذشته از این بریتانیا تعهدهای مالی بین‌المللی سنگینی را بر عهده دارد و این ناشی از دامنه و برد فعالیت‌های اقتصادی بین‌المللی آن در دو جنگ جهانی است؛ و این در حالی است که برخی از کشورهای اروپایی در برابر تعهدهای خود از منابع فراوانی نیز برخوردار می‌باشند. این جنبه‌های اقتصادی مایهٔ پیوستن بریتانیا به اروپا شدند؛ البته این پیوستن هزینه‌های اولیهٔ فراوانی را در برداشت: اگر همکاری با اروپا سرانجام ـ که احتمال آنهم فراوان است ـ شامل ادغام همهٔ کشورهای عضو بازار مشترک باشد، تا آنجا که به برخی از زمینه‌های اقدام از جمله سیاست خارجی مربوط می‌شود، نظام اقتصادی بین‌المللی عاملی خواهد بود که نه تنها آزادی اقدام را

محدود می‌سازد، و بر توانایی‌های کشورها یا یگان‌های نظام کشوری اثر می‌گذارد، بلکه شمار آنان را نیز کاهش می‌دهد.

شاید بتوان بحث مشابهی نیز درباره نظام بین‌المللیِ نظامی ـ استراتـژیکی [لشکری ـ راهبردین] به میان آورد. باز هم موضوع‌های هزینه‌های گزاف کاربرد تکنولوژی به میان می‌آید، گو اینکه اثر همکاری در تولید تسلیحات بر محدودکردن آزادی عمل، تأثیر آن بر توانایی‌ها بسی افزون‌تر است. امکان دارد که اثرهای مشابهی در کیفیت بین‌المللی روابط نظامی ـ استراتژیکی ناشی از چگونگی تسلیحات پدیدار شود. روشن است که با ابزارهایی که در دسترس بوده یا قابل دسترس می‌باشند، می‌توان سراسر زندگی بر زمین را به نـابودی کشـانید. ایـن ابـزارهـا شـامل جنگ‌افزارهای میکروبی و شیمیایی و نیز چیزی که بیشتر از همه مورد گفتگو قـرار مـی‌گیرد، جنگ‌افزارهای هسته‌ای می‌باشند. تکنولوژی موشکی هر منطقه از جهان را در دسترس هر کشور دیگری قرار می‌دهد، و روش‌های نسبتاً مؤثر دفاعی همچنان از دید سـیاست واقـتصاد دست نایافتنی می‌باشند، البته اگر بیش از این پیشرفت تکنولوژیکی نداشته باشند. به همین دلیـل، خویشتنداری تصمیم‌گیرندگان کشورها و کنترل اینگونه جنگ افزارها نشانهٔ آگاهی آنها از نیروی این سلاح‌ها است، ولی خطر گسترش اینگونه جنگ افزارها و یا بکارگیری آنها در اثر حسابگری نادرست، اتفاق یا عـدم مسـئولیت، هـمچنان فـراوان مـی‌باشد. اگـر احـتمال بکـارگیری ایـن جنگ‌افزارها بالا باشد، فشارهایی که برای تأسیس یک نهاد کنترل کننده جهانی پدید می‌آید، تا دست کم این یک وظیفه را انجام دهد، روز به روز نیرومند شده، و در اینصورت روابط میان کشورها تغییر خواهد کرد. البته اکنون هنوز به این مرحله نرسیده‌ایم ولی با شناسایی نسبی خطر مزبور، بیشتر کشورها پیمان عدم گسترش [جنگ افزارهای هسته‌ای] را امضاء کرده، و این خود محدودیتی بر آزادی عمل و توانایی‌های کشـورهای غـیراتـمی بـار مـی‌کند. ایـن مـوضوع در چارچوب نظام سیاسی بین‌المللی در زیر مورد بررسی قرار می‌گیرد.

امکان دارد استقلال، توانایی‌ها و در نتیجه شمار یگان‌ها [کشورها] زیر تأثـیر سـومین عامل نظام نظامی ـ استراتژیکی یعنی از راه زمینه‌های بین‌المللی براندازی، شـورش و جـنگ چریکی واقع شوند. سازماندهی شورش مسلحانه در چنین چارچوبی احتمالاً درون کشور و

شاید با کمک یا تحریک خارجی پدید آید. اگر این اقدام موفقیت آمیز باشد، یا منجر به یگان یا یگان‌هایی نوین در نظام کشوری می‌شود، و یا مایه از میان بردن یگان یا یگان‌های پیشین می‌شود. شورش ویت کنگ در ویتنام، ازویتنام شمالی کمک گرفت و آمریکا به رویارویی با آن برخاست و سرانجام [کشور] ویتنام جنوبی به عنوان یک بازیگر مستقل از میان رفت [و ویتنام یکپارچه شد]: این کشمکش به لائوس و کامبوج نیز کشانده شد و اثرهای مهمی بر استقلال و توانایی‌های آنان برجای گذاشت. شورش مجارستان در سال ۱۹۵۶ به این منظور صورت گرفت که مجارستان را به صورت یک بازیگر مستقل در صحنه نظام کشورها بازیابی کند. چومبه و برخی از کاتانگایی‌ها با کمک‌های نظامی که از جاهای مختلف دریافت می‌کردند، نیز میان سال‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۶۳ کوشیدند که درون کنگو یگان مستقلی به نام کاتانگا تأسیس کنند. چریک‌هایی که کمک‌های بین‌المللی دریافت می‌کردند و در مرزهای آنگولا و موزامبیک دست به اقدام زدند با موفقیت به آرمان خود رسیدند. در همه این نمونه‌ها هم‌ورزی نظامی - استراتژیکی بر استقلال و توانایی‌های یگان‌های کشوری و در موردهایی نیز بر شماری از آنها اثر گذاشتند.

نظام سیاسی بین‌المللی که نظام رفتاری به شمار آورده می‌شود، و بخشی از جَوّ روابط کشورها است، به خاطر حالت جنینی آن اثر بسیار کمتری دارد. همانگونه که دیدیم نهادی که بتواند به شیوه‌ای الزام‌آور دست به کار شود، وجود ندارد. ولی جایگاههای بین‌المللی گوناگونی برای بحث وجود دارند، که امکان دارد دست به صدور و تصویب قطعنامه بزنند، چه در مجمع عمومی سازمان ملل و چه در کنفرانس کشورهای غیر متعهد در باندونگ. اینها قدرت اجرایی ندارند که چیزی را الزام آور کرده یا کسی را ناگزیر به کاری کنند، بلکه جنبه سیاسی دارند و احتمالاً می‌توانند بر نتیجه یک موضوع اثرگذارده سبب شوند تا آن موضوع مستقیماً از سوی کشورهای درگیر حل شود، و هنجارهای حقوقی و اخلاقی جنینی که پیشتر به آنها اشاره شد سهمی در ایجاد احساس جامعه بین‌المللی داشته، و آزادی تصمیم‌گیرندگان را محدود می‌سازند. تصمیم‌گیرندگان کشوری نمی‌توانند این احساس را نادیده انگارند: هرچه بیشتر مردم پایبند به آنها باشند، نقض آنها موجب می‌شود تا متخلفان اعتبار خود را نزد جهانیان از دست بدهند.

مسئله جنگ‌افزارهای هسته‌ای که پیشتر به آن‌ها اشاره شد، نمایانگر چنین موردی است: کشورهایی که بکارگیری جنگ‌افزارهای هسته‌ای را مردود اعلام کردند، گو اینکه کاهش استقلال عمل و توانایی‌های خود را پذیرا شدند، ولی این کاهش زیانش کم‌تر از موردی است که چنین کاری را به عمل نمی‌آورند، زیرا همنوایی نیرومند بین‌المللی چنین حکم می‌کند که در جایی که جنگ افزارهای هسته‌ای وجود دارند و در شرایط کنونی وجودشان به منظور بازدارندگی لازم است، ولی نباید آنها را به کار برد. به خاطر همین همنوایی و همرایی است که یک قدرت غیر اتمی می‌تواند جلو یک قدرت اتمی بایستد. هرگونه تهدید در این مورد از سوی قدرت اتمی علیه قدرت غیر اتمی احتمالاً" واکنش و دخالت یک قدرت اتمی دیگر را به دنبال می‌آورد تا از بکارگیری آن جلوگیری کرده و ثبات بازدارندگی راحفظ کند؛ و این پذیره قدرت‌های اصلی اتمی است که در رویارویی با طرف دیگر از جنگ ابزارهای هسته‌ای خود بهره نمی‌گیرند.

به عنوان آخرین مثال می‌گوییم که، یک نظام که بخشی از قلمرو نظام کشوری را تشکیل می‌دهد که بر چگونگی و کار آن اثر می‌نهد، و احتمالا می‌توان آنرا نظام ایدئولوژیکی بین‌المللی دانست. ایدئولوژی را بیشتر به عنوان عامل ناشی از خرده نظام‌های کشوری‌به بحث نهادیم. امکان دارد که آن را نظامی در سطح بین‌المللی نیز به شمار آوریم. کمونیسم پیش از مرگ استالین به مقدار فراوانی از سوی مرکز یک کشور کنترل می‌شد، ولی شکاف میان مسکو وپکن، و ستیز بر سر اینکه کدامیک از آنها ازکمونیسم راستین سخن می‌گوید، سبب شد که شوروی دیگر مدعی نباشد که تنها نماینده و نماد راستین کمونیسم است. بسیاری از ایدئولوژی‌های گوناگون کمونیستی مانند: مائوئیسم، کمونیسم اروپایی و تروتسکیسم بازنگری شده، و پدید آمدند و سرخوردگی از شوروی سبب ایجاد پیوندهای ایدئولوژیکی میان گروهها در بسیاری از بخش‌های جهان شد. همبستگی طبقاتی، شعار و چشمداشت مارکسیست‌ها بود؛ ولی همبستگی سنی و صنفی اینجا و آنجا در جنبش‌های بین‌المللی دانشجویی به چشم می‌خورد که دارای ایدئولوژی روشنی نبوده، ولی ناشکیبایی و ناراحتی‌های مشترکی نسبت به روندهای دیوانسالاری، دیدگاه‌های محدود، نظم و سنت، و پذیرفتن سالخوردگان را داشتند. بخشی از ناشکیبایی‌ها و ناراحتی‌ها ناشی از داوری غریزه‌ای ایشان در باره نارسایی نظم میان کشورها و

آسیب‌های این نظم، ونیز پدیداری احساس جامعه بشری بوده است. دامنه اثرهای این موضوع بر تصمیم‌گیرندگان کشور هنوز هم محدود می‌باشد؛ ولی جنبش‌های بین‌المللی با عقیده‌هایی از اینگونه سرانجام خواهند توانست دگرگونی اساسی در یک نظام کشوری بین‌المللی به بار آورند.

در این فصل کوشش شد تا برای ارائه برداشت درست، نظامی راکه نظام کشوری به شمار می‌آید و مشمول عامل‌های دگرگونی در رابطه با شمار، استقلال، و توانایی‌های یگان‌های کشوری می‌باشد، به بررسی گذاریم. منظور از تحلیلگری نظام‌ها توضیح و تشریح الگوهای نظری بود تا به این وسیله راهی به چگونگی وضع جهان واقعی بیابیم. یک الگوی ساده از نظام کشوری پیشنهاد و فرض شد که این الگو دقیقاً نمایانگر جهان راستین است. جهان واقعی را از دریچه این موضوع نگریستیم که آیا عامل‌های دگرگونی وجود دارند که الگو را نامناسب سازند یا نه. گفتیم که چنین عامل‌های دگرگونی‌زا را احتمالاً می‌توان در خرده نظام کشوری، در کار خود نظام ودر جوّی که نظامی در آن پدید آمده، یافت.تحلیلگری تنها جنبه مقدماتی داشت. وبه منظور تعیین این مسئله صورت نگرفت که آیا یک الگوی نظام کشوری، راه مناسبی برای درک روابط بین‌الملل در سال ۱۹۷۸ می‌باشد یا نه. ولی رویهمرفته اشاره‌هایی در باره چنین درک و داوری به عمل آمد. شاید به اندازه کافی درمورد آندسته از تحلیلگرانی که تنها به نظام کشوری می‌اندیشند و نیاز به بررسی‌های دیگر را نادیده می‌انگارند، بحث شده باشد؛ و در حقیقت اگر این عامل‌های دگردیسی چنان دست اندرکار باشند که برداشتگری از نظام‌های کشوری را به گونه‌ای فزاینده به صورت الگوهایی ناکافی برای جهان واقعی درآورند، مایه نادیده گرفتن مهم‌ترین مسئله‌ها خواهند شد. در فصل پایانی این نوشته راههای دیگری برای بررسی این مسئله‌ها مورد توجه واقع خواهند شد.

بخش ٤

پیوندهای خرد ـ کلان

۱۲

هموابستگی، فراملی‌گرایی، سیاست پیوند

در بخش‌های دوم و سوم این کتاب چگونگی بررسی روابط بین‌الملل در دو سطح متفاوت تحلیلگری ـ در سطح یگان بازیگر، و در سطح نظام ـ به بحث گذاشته شد. این دو سطح که در این کتاب روابط بین‌الملل خرد و کلان نامیده شده‌اند، از مقاله مشهور(۱) ج دیوید سینگر (J-David Singer) برگرفته شده‌اند، سینگر به دنبال مطالعه کنت والتز (Kenneth Waltz) نوشته‌های فیلسوفان سیاسی درباره علت‌های جنگ را دسته بندی کرده و مورد بررسی قرار داده بود. علت‌های جنگ را یا ناشی از سرشت انسان می‌دانستند یا ناشی از ماهیت کشور و ساختار آن، و یا جامعه بین‌المللی را علت جنگ‌ها قلمداد می‌کردند.(۲) سینگر در مقالهٔ خود خطر ایندو دیدگاه را گوشزد می‌کند: در سطح خرد دلیل‌های گوناگون این موضوع را باز می‌گوید که چرا بازیگران تمایل دارند در اختلاف‌های میان خود گزافه‌گویی کنند، در حالی که در الگوی مبتنی بر نظام تمایل به ایجاد مفهوم «جعبه سیاه»(۳) در زمینهٔ یگان‌ها وجود دارد تا درجه بالاتری از جبرگرایی را نشان دهد. سینگر توجهی به این مسئله نکرده است که آیا تشخیص در این باره معتبر می‌باشد یا نه. در اینجا منظور از «معتبر» حدومرزی است که رشته روابط بین‌الملل را

1- «The level-of-analysis problem in international relations» in K. Konorr and S. Verba, eds. ***The International System,*** (Princeton University Press, 1961), pp.77-92.

2- K. N. Waltz, ***Man, the State and War*** (Columbia University Press, 1959).

۳ـ جعبه سیاه، یعنی تأکید بر بازی چندسویه بازیکنان در رفتارهای خود و نادیده گرفتن فرایندهای درونی هر یگان ـ م.

می‌توان به صورت مفهومی از این راه تقسیم‌بندی کرد، بی آنکه موضوع مورد بررسی را که همان مناسبات بین‌المللی است از واقعیت به دور سازیم.

سینگر کمتر به این مسئله توجه کرده است، زیرا منظور وی از مقالهٔ مزبور آشکار ساختن سردرگمی در نظریه روابط بین‌الملل بوده که ناشی می‌شود از بالا و پایین رفتن از نردبان پیچیدگی فراوان سازمانی، تمرکز بر کل نظام، سازمان‌های بین‌المللی، منطقه‌ای، ائتلاف‌ها، انجمن‌های فوق ملی، ملت‌ها، گروههای فشار داخلی، طبقه‌های اجتماعی، برگزیدگان، و افراد بر پایهٔ نیاز در این زمینه[1]. افزون‌براین، در سال ۱۹۶۱ هنگامی که این مقاله انتشار یافت، اکثریت نوشته‌ها در زمینهٔ روابط بین‌الملل در مورد رفتار و هم‌ورزی و بازی متقابل کشورها بود، و در چارچوب تحلیلگری، چه دولتمردان و چه افراد عادی، دولت را بازیگر بی‌چون و چرای صحنه بین‌المللی به شمار می‌آوردند.

این موضوع هنوز هم مورد نظر برخی‌ها می‌باشد. بررسی رفتار و کردار کشورها و دولت‌های آنان همچنان می‌باید بخش مهمی از مطالعه روابط بین‌الملل را در بر گیرند و کمتر کسی این نظر را به پرسش می‌گیرد؛ ولی فرض‌هایی که هم اکنون بررسی بر پایهٔ آنها گذاشته شده، نیاز به بررسی و روشن شدن دارند. در این رابطه سه فرض وجود دارد: نخست، کشورها به اندازه کافی مشابه همدیگر هستند، و مناسب است که آنها را در یک طبقه‌بندی یگانه از بازیگران جای دهیم؛ دوم، دولت‌های کشورها به گونه‌ای مؤثر کنترل وضع داخلی و رفتار خارجی را در دست دارند؛ و سوم، نتیجه‌هایی که در صحنهٔ بین‌المللی پدید می‌آیند ناشی از رفتار و داد و ستدهای کشورها می‌باشند و نه بازیگران دیگر یا روندهایی غیر از داد و ستدهای دولت‌ها.

کشورها از برخی جنبه‌ها به اندازه کافی مشابه همدیگر هستند. کشورها را با توجه به عامل‌های زیر توصیف می‌کنند: حدود مرزها و سرزمین معین، حاکمیت رسمی و کنترل بر سرزمین و مردمان آن از سوی حکومت، حقوق و موقعیت قانونی ویژه که به آنها تعلق می‌گیرد. گرچه همسانی‌ها آشکار می‌باشند، ولی امکان دارد که این همسانی‌ها کم اهمیت‌تر از تفاوت‌ها و

1- Singer, op.cit., p.78.

ناهمسانی‌ها باشند.

نخست، از چیزهای کم اهمیت آغاز می‌کنیم؛ برخی از یگان‌ها را می‌توان از جنبه‌ای کشور به شمار آورد و ازدیدگاهی دیگر چنین کاری امکان پذیر نیست. آندورا، بوتان، لیختن اشتاین، و موناکو دارای دولت‌هایی هستند که فرمانروایی داشته و سرزمین‌هایی معین دارند، ولی روابط خارجی آنان به ترتیب درکنترل فرانسه، هند، سویس و فرانسه می‌باشد؛ البته بوتان عضو سازمان ملل است، و برخی دیگر از یگان‌های مذکور عضو سازمان‌های تخصصی ملل متحد هستند. بنابراین در چنین موردهایی مفهوم «کشور»، دست کم تا آنجا که به روابط بین‌الملل مربوط است، مخدوش می‌شود. ولی سوای اینگونه موردهای ناچیز، باید به این حقیقت توجه کرد که کشورها دارای دولتی هستند که از راه آن روابط خارجی و نیز امور داخلی سرزمین خود را تنظیم می‌کنند و از دیدگاه گستره و منابع با همدیگر تفاوت‌های فراوانی دارند؛ همچنین در آرمان‌ها و روندهای سیاسی، و نیز در روابطشان و تماس‌های چندسویه با هم فرق دارند.

در یکی از فصل‌های پیشین[۱] به طبقه بندی کشورها به ابرقدرت‌ها، قدرت‌های بزرگ، قدرت‌های میانه، قدرت‌های کوچک، و قدرت‌های خرد، اشاره شد، و هریک ازکشورها با توجه به توان نفوذ آنها در دیگرکشورها و دامنه و برد جغرافیایی و زمانی، توانایی آنها در زمینهٔ اعمال نفوذ و اینکه تا چه اندازه بیش از دیگران نیاز به پشتیبانی و یا اتحاد با دیگرکشورهادارند، در یک رده معین جای داده شدند. یک ابر قدرت، قدرتی است که دارای نفوذ و تأثیری با دوام در سراسر جهان بوده و نسبتاً مستقل عمل می‌کند. قدرت‌های خرد مانند نائورو (Nauru) یا آنتیگوا (Antigua)، یا جزیره‌های سلیمان (Solomon Islands) روابط خارجی خود را به دست خود انجام می‌دهند، ولی توان نفوذ آنها تقریباً در حد گروه آندورا (Andorra) می‌باشد. قدرت‌های کوچک مانند جامائیکا احتمالا" نفوذ محدودی در حوزهٔ خود دارند؛ یا کشوری مانند مالت نقشی را در زمینه‌ای ویژه و معین بازی می‌کند؛ کشوری همچون قطر به دلیل داشتن یک کالای ارزشمند

۱ـ نگاه کنید به فصل ۹.

[نفت] اهمیت دارد؛ کشورهای عضو گروه آسه‌آن (Asean) موضع خود را از راه همکاری با یکدیگر تقویت می‌کنند. ولی تفاوت میان نقشی که می‌توانند بازی کنند و نقشی که کشورهایی مانند آمریکا، شوروی و چین دارند، بسیار است. دست کم از دیدگاه سهمی که در پهنه جهانی دارند و نتیجه‌های به دست آمده نمی‌توان آنها را در یک طبقه جای داد.

تفاوت در پیوندهای فراملی گوناگون میان ایندو طبقه ازکشورها نیز بسیار افزون است. برخی از کشورها، چه بزرگ و چه کوچک، رفتار و کرداری تقریباً شبیه کشورهای اروپایی سده هیجدهم دارند. تا آنجا که مربوط به دولت‌ها می‌شود، کنترل فراوانی بر اوضاع داشته، یا دست کم مقدار اندکی از دخالت خارجی را پذیرا هستند. روابط و بده بستان‌های خارجی از سوی دولت‌ها یا سازمان‌های در کنترل دولت، صورت می‌پذیرد. شاید جمهوری خلق چین و زلاندنو تقریباً از چنین نمونه‌ای باشند. کشورهای دیگر، هم نفوذ فراوانی بر آنچه که در بیرون از مرزهایشان و در کشورهای دیگر می‌گذرد، دارند؛ و هم نفوذ و رخنه گری دیگران را درون مرزهای خود تحمل می‌کنند؛ و نیز امکان دارد که شمار فراوان و گوناگونی از بده بستانها و روابط آنان به وسیلهٔ گروهها یا سازمان‌ها یا کسانی که بخشی از دستگاه دولت نیستند، اداره شوند. آمریکا کلاً کشوری است که دارای بردی گسترده بوده توانایی‌های گوناگون و مؤثری در جهان دارد، و انتظار می‌رود که بتواند نفوذی پایدار و گسترده یابردی جهانی در سراسر پهنه گیتی اعمال کند. آمریکا بیش از هر کشوری دیگری به عنوان منبعی برای خدمت در نظام‌های فراملی گسترده و گوناگون[1] تلقی می‌شود؛ و شرایطی راکه در سطرهای آینده توضیح داده خواهند شد، به کار می‌گیرد.

بنابراین، می‌توان اهمیت اساسی در روابط صحنه بین‌المللی را ناشی و مربوط دانست به: سرزمین و موقعیت، قدرت قانونی، حقوق و تعهدها، و این فرض که دولت‌ها کنترل امور

۱ـ والیر I. Vallier در:
«The Roman Catholic Church: a transnatinal actor» in R. O. Keohane and J. S. Nye eds., ***Transnational Relations and World Politics*** (Harvard University Press, 1972), p. 152.
می‌گوید: نباید میان بازیگران فراملی و بازیگران کشور ـ ملت تفاوت باشد، بلکه تفاوت را می‌باید میان بازیگرانی که می‌توانند به عنوان کانون‌های کنترل فراملیتی عمل کنند... و آنهایی که نمی‌توانند، قائل شد.

داخلی خود و بازده‌های نظام سیاسی راکه خـودبخشی از آن هستند دارا مـی‌باشند؛ ایـنگونه کشورها یگان‌هایی در چارچوب ویژه می‌باشند، و روابط میان آنها کاملا" در چارچوب روابط بین‌الملل جای می‌گیرد و از این دیدگاه کشورها با هم همسانی دارند. ناهمسانی‌هایی که مـیان کشورها در زمینه‌های گستره و اندازه سرزمین، منابع و شبکه‌های بده‌بستان وجود دارد، به مراتب با اهمیت‌تر از همسانی‌های آنها بوده، و این ناهمسانی‌ها نیاز به تمرکز و توجه دارند.

پُرسش اصلی، شایان اهمیت است. اهمیت در رابطه با چه، و با چه کسی؟ در بخش دوم این کتاب روابط بین‌الملل از دیدگاه رفتار کشورها، آرمان‌هایی که از آنها پیروی می‌کنند، ابزار و توانایی‌های قابل دسترس برای دستیابی به آنها، و روندهایی که تصمیم‌ها و اقدام‌ها را به جریان می‌اندازند، مورد بررسی قرار گرفت. این تحلیلگری مهم یا بـا اهـمیت بـرای مـردمان کشورها می‌باشد. در بخش سوم موضوع مورد بررسی، آن نبود که مردمان کشورها چه می‌خواهند و آیا می‌توانند به آن دست یابند و چگونه امکان دارد به آن دسترسی پیدا کنند؛ بلکه ایـن مسأله را بررسی کردیم که چگونه نتیجه‌های الگوی همورزی زیر تأثیر نظام‌های توصیف شـده، پـدید می‌آیند. الگوها و دگرگونی‌های آنها از نظر نتیجه‌های به دست آمده مهم به شمار می‌آیند. روشن است که این نتیجه برای افراد یا گروهها یا شرکت‌ها و سازمان‌ها که اعضاء یک یگان را تشکیل می‌دهند، و نیز دیگر یگان‌ها مانند سازمان‌های بین‌المللی دولتی یا غیر دولتی مهم و با اهمیت تلقی می‌شود. از اینرو چارچوب آن گسترده‌تر می‌باشد. در بحثی که هم اکنون دنبال خواهیم کرد، فراملی‌گرایی، همـوابستگی، و سیاست پیوند موضوع‌ها با یکدیگر، چارچـوب گسـترده تـر در رابطه با نتیجه‌ها، نه تنها از نظر اهمیت، بلکه از دیدگاه لازم بودن، [بایستگی] مورد بررسی قرار می‌گیرند، زیرا همانگونه که پیشتر اشاره شد، این بحث پرسش‌هایی را درباره پایه بودن کشورها مطرح می‌سازد.

دومین فرض دربارهٔ پذیرش پایه بودن کشورها آن است که دولت‌های کشورها می‌توانند درباره نتیجه امور داخلی خود تصمیم بگیرند، و نیز تأثیر مهمی برنتیجه‌های به دست آمده در صحنه بین‌المللی داشته باشند. در امور داخلی کارایی کنترل دولت تحت تأثیر نفوذ نـظام‌های فراملی و پیچیدگی‌ها و پیوندهای چندسویه داخلی قرار می‌گیرد.

موضوع رخنه‌گری دریکی از فصل‌های گذشته[۱] از دیدگاه ابزاری که دولت‌ها برای دستیابی به هدف‌های خود به‌کار می‌گیرند، مورد بررسی قرار گرفت. در اینجا موضوع از دیدگاه دیگری به بررسی گذاشته می‌شود. دولت تا چه اندازه می‌تواند در برخورد با رخنه‌گری و نفوذگذاری به کنترل امور داخلی کشور ادامه دهد؟ پاسخ با توجه به چگونگی رخنه‌گری، ماهیت نظام سیاسی و سطح توسعه کشور، درجه‌ای که نظام مایه برآوردن نیازها و آرمان‌های شهروندان می‌شود، و دامنه و چگونگی بده بِستانهای خارجی کشور و مردم تفاوت دارد.

مفهوم سنتی دفاع، در میان بسیاری از گونه‌های جانوران و نیز در امور انسانی ترسیم محدودهٔ سرزمینی است که یک بیگانه یا دشمن نبایستی به آن تجاوز کند. اگر آن خط یا محدوده معین نقض شد، نیروی دفاعی عقب نشینی کرده و خط نوینی پدید می‌آورد. در صورتی که نتوان خط دفاعی نوینی پدید آورد، تا مورد پذیرش واقع شود؛ یا اینکه اگر مرکز تصمیم‌گیری مستقیماً مورد تهدید قرار گیرد و نتوان آن را به جای ایمنی انتقال داد، یا اگر نیروهای موجود چنان ناتوان شوند که گماشتن افراد تازه‌نفس زیانبخش یا ناممکن شود شکست تحمیل می‌شود. افزوده بر این جدایی آشکاری میان نیروی رزمنده، و افراد غیر رزمی وجود دارد: فعالیت‌های نظامی از سوی نیروهای رزمی در چارچوب مقرراتی که به‌گونه گسترده‌ای پذیرفته شده اند (مانند رفتار با اسیران جنگی) صورت می‌پذیرند، در حالی که دخالت و عمل افراد غیر رزمی خارج از مقررات صورت گرفته و مجازات عادی پس از دستگیری اعدام است.

هر یک از این اصل‌ها دچار فرسودگی شده‌اند. مفهوم خط دفاعی را توانایی‌های تکنیکی مانند هواپیما، موشک، جنگ‌افزارهای هسته‌ای، میکروبی و شیمیایی بسیار کمرنگ کرده‌اند، چون اینگونه جنگ‌افزارها به مرزها محدود نمی‌شوند. و بیشتر به توان مانور گروههای رزمنده بستگی دارند، که می‌توان از راه هوا در هر نقطه‌ای آنها را فرود آورد؛ از اینرو نیاز به خط‌های امن ارتباطی و ارتباطات به وجود می‌آید. بنابراین سراسر سرزمین داخلی کشور در برابر حمله آسیب‌پذیر می‌باشد. به همین جهت تشخیص رزمنده و غیر رزمنده ناروشن است، چون دستگاه

۱ـ نگاه کنید به فصل ۶.

نوین جنگی بستگی به شالوده اقتصادی دارد که به وسیله افراد عادی و غیرنظامی به گردش در می‌آید، و این هدف‌ها مستقیماً مورد حمله واقع می‌شوند، و روحیهٔ مردمان عادی [غیر نظامی] در اثر بمباران هوایی کاهش می‌یابد. روحیهٔ شهروندان را می‌توان بیشتر مورد تهدید قرار داده، و کنترل دولت را از این راه دچار کاهش کرد، و این کار را می‌توان از راه تروریسم و فعالیت‌های چریکی روستایی یا شهری انجام داد، و می‌توان فعالیت‌های چریکی را از راه پشتیبانی مستقیم یا فراهم آوردن پناهگاههای امن برای آنها در صورتی که نیاز به عقب نشینی باشد، از خارج [یک یا چند کشور خارجی] سرپا نگهداشت.

پیامد چنین رویدادها آن است که توان دولت برای تأمین امنیت شهروندان خود از راه بکارگیری منابع نظامی ـ استراتژیکی خود، به گونه‌ای روز افزون کاهش می‌یابد. برای کشورهای پیشرفته،دشواری دفاع در رویارویی با جنگ‌افزارهای نوین، ایجاد نیروی بازدارنده را مهم می‌سازد، تا از این راه دشمن را از دست زدن به حمله باز دارند. یعنی منظور این نیست که دشمن را شکست دهند بلکه می‌خواهند جلو تجاوز او را بگیرند. ولی دامنه و برد و بهای نظام‌های تسلیحاتی، و پژوهش پیوسته و پیشرفت لازم در این زمینه برای اینکه در مسابقه تکنولوژی به گونه‌ای فاجعه آمیز عقب نیفتند، چنان است که هیچ کشوری از دیدگاه سیاسی نمی‌تواند دست به ساخت آنها بزند، و نیز کمتر کشوری منابع لازم را برای این کار در اختیار دارد. این موضوع ایجاد اتحاد را لازم می‌سازد، که اهمیت آن در پایین بررسی خواهد شد. ولی برای کشورهای پیشرفته و کمتر پیشرفته، به یکسان تهدید کنترل داخلی از سوی چریک‌ها احتمالاً حاد خواهد بود. درستی یا نادرستی چنین موضوعی نخست بستگی دارد به درجه‌ای که نظام سیاسی با تهدید گروهی همگون و کاملاً پذیرفته شده روبرو شود، یا تهدید از سوی گروههای پراکنده و ناهمگون. ارتش جمهورخواه ایرلند (IRA)[۱] می‌تواند موضع خود را حفظ کند یا پیشرفت دهد، زیرا بخشی از جمعیت ایرلند شمالی به گونه‌ای ضمنی یا فعالانه از آن دفاع می‌کند، ولی (آی آر ا) هنگامی که تصمیم گرفت که فعالیت‌ها و عملیات خود را به انگلیس گسترش دهد با

1- Irish Republican Army, IRA

موفقیت اندکی روبرو شد، چون در اینجا اکثر شهروندان مخالف آن هستند. چریک‌های مالایا که عمدتاً از سوی چین رهبری شدند، پس از سال ۱۹۴۸ موفقیت‌هایی داشتند، ولی همین که پشتیبانی مردم محلی، از راه تشویق و ایجاد روستاهای ایمن، از آنها گرفته شد، اندک اندک با شکست روبرو شدند. فلسطینی‌ها به آن اندازه نیرومند بودند که مقام‌های دولت اردن را مورد تهدید قرار دهند، و مایه گسیختگی در کشور لبنان شوند، ولی پیشرفت ناچیزی علیه اسراییل داشتند، زیرا هیچگونه گروه مؤثری در اسراییل وجود نداشت که چریک‌های فلسطینی بر آنها تکیه کنند. به رغم وجود دو دستگی میان طرفداران رابرت موگابه، و میان وی با متحدش در جبهه میهن پرستان به رهبری جاشوا انکومو (Joshua Nkomo)، شکاف میان سیاهپوستان، و میان سیاهان و سفیدپوستان در رودزیا، محدود ساختن عملیات چریک‌ها وظیفه‌ای بس دشوار و ناشدنی بود.

اینها دلیل‌هایی هستند که چرا از نظر امنیتی، کنترلی که از سوی شماری از دولت‌ها بر امور داخلی صورت می‌گیرد، رو به کاهندگی می‌رود. چنانچه نفوذ اقتصادی باشد، وضع کشوری که در آن اعمال نفوذ شده، از این هم وخیم‌تر است. برای کشورهای کمتر توسعه یافته‌ای که جویای سرمایه، فن و تکنولوژی وکاردانی، و دسترسی به بازار هستند، توان ادامه کنترل سیاست اقتصادی و جهت توسعه، به هدف‌های سازمان‌ها یا یگان‌هایی بستگی دارد که بتوانند نیازمندی‌های درخواستی آنها برآورند، البته این سازمان‌ها یا یگان‌ها از واگذاری وام و کمک‌های مالی یا فنی خود به اینگونه کشورها نهایت بهره‌کشی را می‌کنند. مزیت استراتژیکی سیاسی شوروی در داشتن همگامی چون کوبای کمونیست، و تمایل کاسترو در مورد تدارک و گسیل نیروی نظامی به آفریقا برای پیشبرد منافع شوروی بود که توان کاسترو را در دریافت کمک‌های اساسی اقتصادی از شوروی بالا برد؛ البته این کار کاهش بسیار اندکی در موقعیت وی در کنترل داخلی کوبا به بار آورد. از سوی دیگر نقش بیش از اندازه اقتصادی، اجتماعی و بازرگانی شرکت یونایتد فروت (United Fruit Company) در گواتمالا، محدودیت‌های درخور توجهی را بر کنترل دولت گواتمالا نسبت به پیگیری سیاست اقتصادی بار کرد. برای کشورهای پیشرفته، مهم‌ترین متغیر دامنه و چگونگی شرکت در داد و ستدهای اقتصادی بین‌المللی است: دولت

کشوری مانند بریتانیا، که زیر بار سنگین بدهی‌های بین‌المللی بوده، و وابسته به سطح بالایی از فعالیت‌های بازرگانی می‌باشد؛ اگر سیاست‌های اقتصادی داخلی معینی را در جهت حفظ ارزش اعتبار خود در پیش نگیرد، احتمالاً راه خود نسبت به دستیابی به سرمایه و وام [خارجی] را بسته می‌یابد. در این زمینه، رخنه‌گری اقتصادی ناشی از روال کار و شرکت در شبکه‌های بده بستان است، که ما آن را در زیر بررسی خواهیم کرد.

از جنبه‌ای دیگر نیز احتمالاً این فرض که دولت‌ها بر پیامد رویدادها کنترل دارند، پرسش‌پذیر است. چهرهٔ عادی روند نوین‌سازی با تمرکز فزایندهٔ تصمیم‌گیری همراه است، چه این تصمیم‌گیری دلبخواه و خودسرانه باشد، یا مشمول برخی کنترل‌های مردمسالارانه شود. دلیل‌های این موضوع عبارتند از: نخست ابزارهای تکنیکی برای کنترل، بیشتر از گذشته بوده، و از راههای مبادله و مخابرهٔ بیدرنگ اطلاعات، گزارش و دستور؛ بکارگیری رسانه‌های همگانی؛ بخش مهمی از کنش‌های اقتصادی که از مرکز رهبری می‌شوند؛ و نیز در اختیار داشتن ابزارهای پیشرفتهٔ ناگزیرسازی صورت می‌گیرند. و دوم با پیشرفت در زمینه‌های نوین‌سازی اجتماع، بیش از پیش همو ابستگی درونی پدید آمده، و بنابراین اتخاذ تصمیم در رابطه با یک فعالیت با شدتی بیشتر و گسترده‌تر بر فعالیت‌های دیگر اثر می‌نهد، و به گونه‌ای روز افزون لازم می‌آید که بر تصمیم‌گیری در مرکز تمرکز شود؛ یعنی تنها جایی که همو ابستگی اقدام را می‌توان هماهنگ ساخت. ولی دشواری در این است که در اختیار داشتن ابزارهای هماهنگ با کارایی یا صلاحیت بکارگیری این ابزارها همراه نیست، تا بتوان نتیجه‌های دلخواه را به دست آورد، پیچیدگی، دشواری‌های اقتصادی و سیاسی فضای داخلی و خارجی، و غالباً چندگانگی منافع گروههایی که از دیدگاه سیاسی بسیج شده و دارای هدف‌های ناهماهنگ یا مخالف همدیگر هستند، درک و پیش‌بینی پیامدهای هر بخش از نظام‌کاری را با دشواری روبرو می‌کند. از اینرو دولت‌ها کارهایی می‌کنند که انتظار دارند این کارها پیامدهای معینی را در رابطه با یک فعالیت به بار آورند (امکان دارد انتظار آنها برآورده شود یا نشود)، ولی اقدام‌های دولت‌ها پیامدهایی را برای فعالیت‌های دیگر نیز پدید می‌آورند، که احتمالاً برخی از آنها پیش بینی و چاره جویی شده ولی امکان پیش‌بینی همه پیامدها به هیچ روی ممکن نیست، و نتیجه‌های آنها بر زمینهٔ اصلی فعالیت بار

می‌شود. این پدیده نیز دارای بعدهای بین‌المللی و ملی می‌باشد، که در اینجا مورد بررسی بیشتر قرار خواهند گرفت.

بنابه چنین دلیل‌هایی، گفته می‌شود که نتیجه‌های کنترل دولت‌ها حتی در امور داخلی نیز کاملاً مطمئن نمی‌باشند. هنگامی که پای امور خارجی در میان باشد موضوع از این هم پیچیده‌تر است. بحث در این است که دولت‌ها دیگر کاملاً مستقل نیستند، بلکه با بسیاری از یگان‌های مختلف دیگر دارای هموابستگی بوده، و از راههای گوناگون و به دلیل‌های مختلف، نتیجه‌های به دست آمده تنها ناشی از هم‌ورزی خودِ دولت نیست. امکان دارد هموابستگی‌هایی از اینگونه از راه نهادینه شدن، دامنه و کیفیت بده بِستانها یا در نمونه‌ای از روابط که کوهین (Keohane) و نای (Nye) آن را روابط فرادولتی[۱] نامیده‌اند[۲]، بازتاب یابند.

نهادها یا سازمان‌های بین‌المللی در سه دههٔ اخیر گسترش فراوان یافته‌اند. امکان دارد این سازمان‌ها، گستره‌ای منطقه‌ای یا جهانی، دولتی یا غیردولتی (از دیدگاه عضویت)، سیاسی یا اقتصادی یا اجتماعی (از دیدگاه کار و وظیفه) داشته باشند. این سازمان‌ها بر پایهٔ این فرض پدید می‌آیند که بدون وجود آنها دیگر نمی‌توان فعالیت‌های دلخواه و مورد نظر را به گونه‌ای مؤثر به انجام رساند. بنابراین ناتو سازمانی منطقه‌ای، دولتی، و سیاسی ـ استراتژیکی است (و جنبه‌ای افزونتر از یک اتحاد سنتی دارد) که از سوی گروهی از کشورها که می‌خواهند امنیت خود را تأمین کنند، تشکیل شده باشد. دولت‌های عضو این سازمان براین باور هستند که بدون عضویت در ناتو نمی‌توانند امنیت خود را با هزینه ای تحمل پذیر یا از راههایی دیگر و به گونه‌ای مؤثر تأمین کنند. اوپک یک سازمان منطقه‌ای، دولتی و اقتصادی است که از راه کنترل بهای نفت توانسته است، انقلابی در اقتصاد کشورهای عضو پدید آورد، به گونه‌ای که پیش از تشکیل اوپک امکان نداشت. شورای اروپا یک سازمان منطقه‌ای، دولتی، و اجتماعی ـ فرهنگی است که به منظور بالا بردن حقوق بشر و گسترش فرهنگی و میراث‌های فرهنگی کشورهای عضو پدید آمده است. سازمان ملل متحد یک سازمان جهانی، دولتی، و سیاسی که برای پاسداری از صلح

1- Transgovernmental

2- Keohane and Nye, op.cit., p.383.

و آشتی و امنیت کشورهای جهان پدید آورده شده است؛ این سازمان همچنین فعالیت شمار فراوانی از سازمان‌ها و نمایندگی‌های دیگر را هماهنگ می‌کند، که برخی از این سازمان‌ها، جنبه جهانی داشته (یا جهانی به شمار آیند) و یا سازمان‌هایی که اصولاً وظیفه‌ای اقتصادی [جهانی] دارند (مانند صندوق بین‌المللی پول)، و برخی دیگر جنبه اجتماعی دارند (مانند سازمان بهداشت جهانی) و برخی هم جنبه فرهنگی (مانند سازمان آموزشی، علمی و فرهنگی ملل متحد [یونسکو])؛ ولی برخی از سازمان‌ها تنها جنبه منطقه‌ای دارند، مانند کمیسیون اقتصادی آمریکای لاتین. کُمینترن دست کم منظوری بین‌المللی داشت و سازمانی غیردولتی و سیاسی به شمار می‌آمد. انجمن بین‌المللی علوم سیاسی (International Political Science Association) سازمانی جهانی، غیردولتی، و فرهنگی است که کوشش خود را در راه توسعهٔ بررسی دانش سیاست و انتقال و مبادلهٔ دانش [در این زمینه] و ایجاد تفاهم میان دانش پژوهان در سراسر جهان به‌کار گرفته است. نمودار صفحه بعد نمونه‌هایی از نهادهای پیشگفته را به نمایش در آورده است:

بسیاری از نمونه‌های مندرج در نمودار نشان می‌دهند که تقسیم‌بندی میان طبقه‌ها تیره و مبهم است. گرچه کمینترن به صورت رسمی از حزب‌های کمونیست تشکیل می‌شد، ولی حزب‌های مزبور آنهایی بودند دولت را تشکیل داده یا بردولت سلطه داشتند(حزب کمونیست شوروی نیز در میان آنها جای داشت) حزب‌های مزبور کمابیش درون سازمان در سمتِ عامل دولت فعالیت می‌کردند. همچنین شرکت‌های چند ملیتی، که در اصل بازیگران اقتصادی غیردولتی خصوصی هستند، می‌توانند نمایندگانی از سوی دولت را در هیأت مدیرهٔ خود پذیرا شوند، یا اینکه کشورها بخشی یا قسمت عمده سهام اینگونه شرکت‌ها را در اختیار بگیرند.

اوپک اصولاً یک سازمان اقتصادی است، ولی توان آن در کنترل بهای نفت دقیقاً به منظورهای سیاسی، مانند نفوذ بر سیاست کشورهای غربی نسبت به اسراییل، به کار رفته است. سازمان پیمان آتلانتیک شمالی [ناتو] دارای منظورهای سیاسی است تا روابط میان اعضای خود را تقویت کند، ولی روندهای آن اثرهای اجتماعی ـ فرهنگی بر جای نهاده و مردمان کشورهای گوناگون را به همدیگر نزدیک کرده، و از اینرو به مقدار اندکی احساس جامعه آتلانتیک را در آنها پدید آورده و گسترش می‌دهد.

جهانی	دولتی	سیاسی	سازمان ملل متحد
		اقتصادی	صندوق بین‌المللی پول
		اجتماعی ـ فرهنگی	یونسکو
	غیردولتی	سیاسی	کمینترن
		اقتصادی	یونیلور (شبه جهانی)
		اجتماعی ـ فرهنگی	انجمن قلم PEN
منطقه‌ای	دولتی	سیاسی	سازمان کشورهای آمریکایی
		اقتصادی	اوپک
		اجتماعی ـ فرهنگی	شورای اروپا
	غیردولتی	سیاسی	انجمن پیمان آتلانتیک
		اقتصادی	شرکت یونایتدفروت
		اجتماعی ـ فرهنگی	کنسرسیوم اروپا برای پژوهش سیاسی

ابهام و تیرگی مرزهای طبقه‌بندی، این پرسش اساسی را پیش می‌آورد، که مورد نظر ما هم می‌باشد: پهنه‌ای که کشورها به صورت بازیگران مسلط درمی‌آیند ـ به این معنی که بتوانند نتیجه‌های بین‌المللی را کنترل کنند ـ چه اندازه است؟ نخست آنکه ابهام عملی که در صحنهٔ روابط بین‌المللی بازتاب می‌یابد ـ همانگونه که در رابطه با کنترل نتیجه‌های داخلی گفته شد ـ پیوندها و تماس‌های چندسویه [درون اجتماع] دسترسی به پیامدهای درونی نظام کرداری را در هر نقطهٔ آن دشوار می‌سازند. کامیابی اوپک در افزایش بهای نفت، و در نتیجه ایجاد فشار بر اقتصادهای کشورهای غربی مصرف کننده نفت، احتمالاً" تجدید روابط میان این کشورها را با چین

برمی‌انگیخت؛ و این موضوع نه صرفاً به دلیل اقتصادی، بلکه به عنوان ابزاری برای فشار وارد آوردن بر کشورهای اوپک طرفدار شوروی، صورت می‌پذیرفت. یعنی از یکسو مسئله‌های سیاسی واز سویی دیگر مسئله‌های اقتصادی به شمار می‌آیند، ولی بیشتر مسئله‌ها هردو جنبه سیاسی و اقتصادی را دارا هستند.

این دلیل دیگری برای بررسی سلطه کشورها در سمتِ بازیگران [روابط بین‌الملل] می‌باشد. بخش مهم سلطه کشورها، تا آنجاکه به توانایی‌ها مربوط می‌شود، انحصار تقریبی آنان بر تسلیحات و نیروهای مسلح می‌باشد. اگر مسئله‌های مربوطه بیش از پیش دارای محتوای اقتصادی و نیز سیاسی باشند، توان قطعی و نهایی که پیشتر از این، کشورها از راه کنترل ابزار خشونت [جنگ افزار و نیروی نظامی] داشتند، کاهش می‌یابد. از اینرو اگر کشورهای اوپک در صدد افزایش بهای نفت در سطحی تحمل‌ناپذیر برآیند، توان آمریکا یا دیگر کشورهای باخترزمین برای رویارویی یا جلوگیری از این اقدام [اوپک] از راه اقدام نظامی علیه کشورهای عرب، به دلیل خطر گسستن جریان نفت که به اقتصادهای آنان هم آسیب فراوانی وارد می‌آورد، کاهش می‌یابد. زیرا احتمالاً اقدام نظامی مایهٔ قطع جریان نفت می‌شود. اگر کاربرد زور سودمند نباشد و خشونت آنقدر بالا بگیرد که بکارگیری جنگ افزارهای کشتار همگانی را به دنبال آورد و به گونه‌ای مایه نابودی و ویرانی سراسری شود و احتمالاً هیچگونه بردی نیز در میان نباشد، اثر دست یازی به جنگ را کاهش یابد. بنابراین به این دلیل عنصر ویژه قدرت که کشورها از راه داشتن نیروی نظامی به دست می‌آورند، آنقدرها هم قاطع و تعیین‌کننده نیست.

سومین نکته دربارهٔ برتری نقش کشورها که با تیرگی در مرزهای طبقه بندی همراه می‌باشد، آن است که آیا نهادها یا بازیگران، دولتی هستند یا نه. گمان می‌رود که اینگونه بازیگران غیردولتی مانند شرکتهای چند ملیتی که نفوذی اساسی بر روال کار اقتصاد بین‌المللی دارند، هم بر سیاست خارجی و هم بر سیاست داخلی کشورها اثر می‌گذارند. گفته می‌شود که شرکت آی تی تی نقشی اساسی در اقتصاد شیلی و نیز سرنگونی آلنده داشته است؛ و بر دولت آمریکا هم فشار وارد آورده تا از راه سازمان اطلاعات مرکزی آمریکا [سیا] اقدام به سرنگونی آلنده کند. سیاست بریتانیا درباره تحریم اقتصادی دولت غیرقانونی ئین اسمیت در رودزیا، که از

سوی سازمان ملل نیز پشتیبانی می‌شد، عملاً" خنثی شد، و تا آنجا که مربوط به نفت می‌شد شرکت‌های غیر انگلیسی در موزامبیک و آفریقای جنوبی به رودزیا نفت فروخته و سپس خودشان از شرکت‌های شل و بریتیش پترولییوم نفت می‌خریدند. ممکن است که شرکت‌های چند ملیتی در برخی از کشورهای کمتر توسعه یافته نفوذ نیرومندی در اقتصاد داخلی آنها داشته، و در نتیجه بر توان کشور برای اقدام خارجی نیز اثر گذراند؛ به ویژه هنگامی که شرکتی دارای استقلال عمل فزاینده باشد؛ که در چنین صورتی کشور کم کم توان اقدام مستقلانه را در اثر نفوذ روز افزون شرکت چند ملیتی در بخش‌های گوناگون اقتصاد، از دست می‌دهد.

ولی آیا چنین فعالیتی اثری بر کاهش توانایی دولت در تعیین و تصمیم نتیجه‌هایی که ناشی از شماری از عامل‌های گوناگون است، می‌گذارد. روشن است که این موضوع مربوط به سازمان‌های دولتی می‌شود: امکان دارد که گهگاه سازمان ملل به صورت ابزار کشورهای عضو مورد استفاده قرار گیرد، و نیز محدودیت‌هایی را بر آنها بار کند. مانند توان سازمان ملل در فشار آوردن به کشورهای استعمارگر پیشین برای استعمارزدایی در زمانی صورت می‌گرفت که سازمان پیمان ورشو همچون ابزاری در اختیار سیاست شوروی و گسترش توانایی آن به کار افتاده بود. حتی سازمان‌هایی هم که به نظر می‌آیند غیردولتی باشند، احتمالاً" بیرون از نفوذ یا کنترل دولت نیستند. همانگونه که پیشتر اشاره شد امکان دارد که یک دولت بخشی یا قسمت بزرگی از سهام شرکت (های) چند ملیتی را در اختیار داشته باشد: تا سال ۱۹۷۶ دولت بریتانیا ۵۱ درصد از سهام بریتیش پترولییوم را دراختیار داشت؛ و امکان دارد که گهگاه یک کشور کمتر پیشرفته به عنوان یکی از پیش شرط‌های خود برای دادن اجازه فعالیت به شرکت‌های چند ملیتی، درخواست کند بخش بیشتری از سهام را دارا شود. عملیات شرکت‌های مزبور همچنان بر پایه قانون‌های کشوری که در آن شرکت به فعالیت می‌پردازد، و از جمله قانون‌های تأسیس شرکت در آن، صورت می‌پذیرد، و فعالیت‌های نابخردانه یا صرفاً بهره کشانه می‌توانند به سادگی دشمنی میهن پرستان را برانگیخته و سرانجام منجر به ملی کردن یا مصادره شوند. شرکت‌ها نیز احتمالاً" همانند سازمان‌های دولتی همچون ادامه و دنبالهٔ توانایی‌های دولت به فعالیت می‌پردازند، و این موضوع احتمالاً" به ویژه درباره شرکتی که عمدتاً متعلق به یک کشور معین می‌باشد صدق

می‌کند؛ چنین شرکتی بخشی از کارکنان خود را که از شهروندان کشور دارندۀ اصلی شرکت استخدام کرده، در سطح مدیریت بالای شرکت به کار می‌گمارد. سرانجام این که دولت‌های کشورها و سازمان‌های غیر دولتی همیشه یا طبیعتاً با همدیگر همگامی دارند؛ مانند شرکت آی تی تی (ITT) و دولت آمریکا که مایل بودند که به عمر رژیم مارکسیستی آلنده پایان دهند. زیرا شرکت‌ها ودولت‌ها هردو علاقمند به ثروت و قدرت هستند، و احتمالا" هر کدام می‌توانند با همکاری دادوستدگرانه منافع خود رابهتر تأمین کنند، تا اینکه با یکدیگر به رقابت برخیزند.(۱)

این موضوع نشان می‌دهد که تا چه اندازه کار ارزیابی توان دولت‌ها در تعیین نتیجه کارآوریها محدود می‌باشد؛ و این محدودیت ناشی از هموابستگی و رشد نهادهای بین‌المللی دولتی و غیردولتی، جهانی یا منطقه ای است. در بخشی از این فصل برخی از روش‌های گره‌گشایی از این دشواری مطرح شد. ولی نهادهای بین‌المللی تنها یکی از نمونه‌های هموابستگی هستند که به نظر می‌رسد که نقش کشورها را محدود ساخته و بنابراین تمرکز بر رفتار آنها کمک کمتری به درک چگونگی نتیجه‌های به بار آمده در سطح بین‌المللی می‌کند. دومین نمونه هموابستگی را می‌توان، افزایش داد و ستدهای بین‌المللی به شمار آورد، که انگیزه و بازتاب روند نهادینگی هستند که در اینجا به گفتار در آورده‌ایم. بار دیگر مورد اروپای باختری در سدۀ نوزدهم را در نظر می‌گیریم. در آن زمان دادوستدها در سطح بین‌المللی، عمدتاً به وسیله نمایندگان رسمی کشورها و رایزنانی که در کشور دیگر مأموریت یافته بودند، انجام می‌پذیرفتند؛ و در راستای روابط پویای کشورها گهگاه پادشاهان با هم دیدار می‌کردند، البته تماس‌های دیگری هم از سوی کشورها سازمان می‌یافتند؛ مانند تماس‌های جاسوسان و نمایندگان ویژه، نمایندگان بازرگانی، و به ندرت هم با گروههای ناخشنود در کشورهای خارجی و نیز با پشتیبانان خارجی آنها تماس گرفته می‌شد. مردمان کشورها به هنگام جنگ به برخورد و

۱ـ برای بررسی بیشتر در این باره نگاه کنید به:
P. A. Reynolds and R. D. Mckinlay, «The concept of interdependence: its uses and misuses» in L. Goldmann and G. Sjöstedt, eds., ***Power, Capabilities, Interdependence*** (Sag, 1979) pp. 141-66 and P. A. Reynolds, «Non-state actors and International Outcomes», ***British Journal of International Studies,*** v (1979), pp. 91-111.

درگیری با یکدیگر می‌پرداختند، ولی حتی در آن زمان هم کسانی که درگیر در جنگ می‌شدند، برگزیدگان دستگاه فرمانروایی و ارتش‌های مزدور آنها بودند، بنابراین، مردمان به ارتش فراخوانده نمی‌شدند؛ چون گروه جنگنده و رزمنده، اندک بودند، آسیبی که به شهروندان وارد می‌شد ناشی از ویرانی جنگ و سربازان یغماگری بود که به تجاوز و تعدی می‌پرداختند.

طی دو سده گذشته، به‌ویژه سال‌های ۸۰ـ۱۹۵۰ شاهد دگرگونی در برد و چگونگی و کیفیت داد و ستدها در پهنهٔ بین‌المللی بوده‌ایم. البته کشورها خودشان دراین دگرگونی‌ها شرکت و سهم دارند. اکنون همهٔ کشورها کارهای اساسی و فراوانی در زمینهٔ روابط خارجی انجام می‌دهند، و تماس پیوسته خود را با بیشتر کشورهای جهان چه از راه داشتن نمایندگی مستقیم در پایتخت‌های کشورهای دیگر، مانند کاری که کشورهای بزرگ می‌کنند، و چه از راه داشتن نمایندگی در کانون‌هایی مانند سازمان ملل متحد نگه می‌دارند. اکنون دیگر یک وزیر خارجه یک کشور مهم نمی‌تواند، مانند کاتسلری (Castlereagh) در سال ۱۸۱۴ با در دست داشتن دستورهای کتبی از سوی دولت‌های خود به گفتگو پردازند.[1] افزوده براین اکنون روابط میان کشورها عمدتاً محدود به مسئله‌های سرزمینی و ارضی یا موضوع‌هایی مانند سیاست سطح بالا نمی‌باشد، بلکه کمابیش امروزه بیشتر پیوندها میان دولت‌ها اقتصادی یا اجتماعی فرهنگی و نیز جنبه‌های سیاسی وابسته به ایندو موضوع می‌باشند. و این امور کلا در چگونگی ترکیب نمایندگی‌های دیپلماتیک بازتاب می‌یابند و هر کشوری این امور را بسیار مهم قلمداد می‌کند، زیرا دست کم در هر نمایندگی، سوای نمایندگان سیاسی، وابسته‌های بازرگانی و فرهنگی نیز دارند.

این شبکه‌های داد و ستدگرانه چشم‌انداز تازه‌ای به هموابستگی می‌دهند. امکان دارد این شبکه‌ها عمدتاً ویژگی اقتصادی، استراتژیکی، اجتماعی- فرهنگی داشته باشند، و احتمالا نه تنها کشورها بلکه گونه‌های دیگری از بازیگران را نیز دربرگیرند. موضوع پیوندهای متقابل که پیشتر به آن اشاره شد، یکی از دلیل‌های کاهش توان دولت‌ها در زمینه دستیابی به نتیجه دلخواه

1- Sir Charles Webster, ***The Congress of Vienna 1814-1815*** (Thames Hudson, 1943), and p.32.

خودشان می‌باشد. نتیجه‌های به دست آمده اساساًناشی از دادوستدهای داخلی و خارجی می‌باشند. تا آنجا که مربوط به داد وستدهای اقتصادی می‌شود، تکنولوژی پیشرفته، امکان ولزوم تقسیم کار به جزءها را عمدتاً درون کشورهای پیشرفته (که گاه از مرزهای کشورها نیز می‌گذرد) پدید می‌آورد. از اینرو نیاز به مبادله و دادوستد به گونه‌ای فزاینده وجود دارد؛ وهرگونه گسست یا دگرگونی شدیدی در شرایط آن به سرعت اثرهای گسترده‌ای ایجاد می‌کند یا گسستگی پدید می‌آورد. نمونه بارز آن در دهه ۱۹۷۰، افزایش شدید بهای نفت در سال ۱۹۷۳ بود. نفت کالای اساسی برای ماشین‌ها، ترابری، و گرمازایی است، و هیچ منبع دیگری نمی‌تواند جای نفت کشورهای اوپک را بگیرد، و نیز هیچ ماده دیگری نمی‌تواند جانشین نفت شود. بهای جدید نفت اثر پایداری بر اقتصادهای کشورهای پیشترفته بر جای نهاد. ولی دیری نپایید که کشورهای تولید کننده نفت نیز به نوبهٔ خود دریافتند که قدرت ظاهری آنان در افزایش بهای نفت از راه همین پیوندها و همو‌ابستگی‌ها محدود است: فروپاشی یا حتی رکود سخت در اقتصادی‌های کشورهای پیشرفته به معنی آن است که بازار فروش نفت کاهش شدید یافته، و در نتیجه کالایی مانند ابزار و ماشین‌آلات و تأسیسات صنعتی و کالاهای مصرفی راکه کشورهای تولید کننده نفت به آنها نیاز دارند، تولید نخواهند شد. این مثال نمایانگر ترکیب همو‌ابستگی فراملیتی اقتصادی است: محدودیت‌هایی که بر آزادی مانور طرف‌های مبادله [دادوستد] بار می‌شوند به‌گونه‌ای جانشین‌پذیر[1] عمل می‌کنند ـ درجه ای که عرضه‌کننده [کالا] می‌تواند بازار دیگری یافته، و خریدار کالا فروشنده دیگری بیابد، یا کالایی دیگر تولید نشده تا بتواند به اندازه کافی پاسخگوی نیازمندی [به کالای جانشین نشده] باشد.

دومین جزء همو‌ابستگی اقتصادی که پیشتر به آن اشاره شد،[2] در چگونگی تکنولوژی جای دارد. هرچه کالایی مؤثرتر و بیشتر و بهتر نیازمندی را برآورد، سازد، تعداد کمتری از آن مورد نیاز می‌باشد. از اینرو سازندهٔ هواپیمایی که هواپیمایش نسبت به هواپیمای پیشین دو برابر مسافرجای گیرد و دو برابر سرعت داشته باشد، نمی‌تواند بیش از ۲۵ درصد هواپیماهای مدل

۱ـ جانشین‌پذیر= درجه یا توان جانشین سازی یک کالا با کالایی دیگر، یا یک بازار با بازاری دیگر. م

۲ـ به میانه فصل ۱۰ نگاه کنید.

پیشین در یک بازار معین فروش داشته باشد، ولی تکنولوژی پیشرفته که ماشین‌های بسیار پیشرفته‌ای را تولید می‌کند، نیاز به سرمایه گذاری پر هزینه نیروی انسانی ومنابع مادی دارد، و تنها در صورتی که بتواندبه اندازه‌کافی فروش داشته باشد، خواهد توانست هزینه‌های پژوهش و آزمایش وساخت را جبران کند، وگرنه بهای هواپیما بیش از اندازه بالا خواهد رفت. افزوده بر این، تکنولوژی پیشرفته به گونه‌ای فزاینده نیاز به منابعی دارد که حتی از عهدهٔ اقتصاد ثروتمندترین کشور (به تنهایی) خارج است. از اینرو هموابستگی هم در تولید و هم در بازاریابی پدید می‌آید.

با افزایش تقسیم کار، هموابستگی در مبادلهٔ اقتصادی، سرمایه‌گذاری و بازاریابی در صحنه بین‌المللی، لزوم ایجاد یک میانجی مبادله بین‌المللی در خورپذیرش، بیشتر احساس می‌شود. این میانجی مبادله می‌تواند هر کالای پذیرفته جهانی مانند طلا، یا پول ملی یک کشور که جنبهٔ بین‌المللی گرفته، همچون دلار یا سنجهٔ ویژه ایجاد شده برای مبادله مانند حق برداشت ویژه از صندوق بین‌المللی پول باشد. هر ابزار یا میانجی که برای مبادله در نظر گرفته شود، آزادی مانور دولت‌ها را از راه وجود نظام پولی بین‌المللی محدود خواهد کرد؛ دامنه این محدودیت بستگی به درجه درگیری کشورهای آنان در اقتصاد بین‌المللی، و نظام پولی که در خدمت آن است، دارد. افزون بر این، محدودیت تنها ناشی از وجود و رفتار دیگر کشورها نیست: بسیاری از بازیگران دیگر از جمله مقام‌های پولی بین‌المللی، بانک‌های مرکزی، بورس‌بازان که از هرگونه جریان بین‌المللی پولی کنترل نشده بهره‌کشی می‌کنند، و شرکت‌های چند ملیتی با در دست داشتن منابع سرمایه‌ای و سرمایه‌گذاری‌های چند ملیتی و در دست داشتن منابع سرمایه‌ای و سرمایه گذاری‌های بزرگ خودشان، نیز دست اندرکارند. البته درست نیست (همچنانکه گهگاه گفته می‌شود) بگوییم که، هموابستگی‌های اقتصادی می‌باید الزاماً به گونه‌ای پیوسته رو به افزایش نهند؛ ولی توسعه و رشد این هموابستگی‌ها از سال ۱۹۴۵ تا به امروز بزرگ و مهم بوده‌اند، و نمی‌توان این حقیقت را انکار کرد.

دومین نمونهٔ هموابستگی در دادوستد راهبُرد گذاری می‌باشد. دهه‌ها از زمانی که ماکسیم لیتوینف (Maxim Litvinov) وزیر خارجه شوروی از تقسیم ناپذیری آشتی سخن گفت،

می‌گذرد؛ که البته پیوندهایی که سبب این یگانگی می‌شوند، هم‌اکنون افزون‌تر و از دیدگاه بُرد، گسترده‌تر، و آشکارتر شده‌اند. موضوع بهای تکنولوژی که پیشتر به آن اشاره شد، در زمینهٔ راهبُردین نمایان می‌شود، و دارای بخش‌های گوناگونی است. هزینه‌های سیاسی ـ اقتصادی حتی برای اقتصادهای بزرگ‌ترین کشورها که می‌خواهند به تنهایی نیازمندی‌های کامل دفاعی خود را برآورند، بسیار سنگین بوده، و مایه ایجاد روابط استراتژیکی [راهبُردین] می‌شود که عمیقاً زیر تأثیر توان هر کشور در تعیین نتیجه‌های به دست آمده، قرار می‌گیرد. برای مثال، در چارچوب ناتو بی‌علاقگی در راستای خردمندانه کردن اقدام برای ساخت دستگاههای جنگ‌افزاری به چشم می‌خورد. (البته این سوای محدودیت‌های جنگ‌افزارهای هسته‌ای سه عضو اتمی این سازمان است)، و این روال معمولاً با رقابت سخت و تلخکامانه‌ای که میان متحدان برای نظام تسلیحاتی خود، در جریان است، صورت می‌پذیرد. ولی همین که انتخابی صورت گرفت وابستگی هر عضو پیمان به نظامی که ایجاد شده (و احتمالاً با عرضهٔ قطعات) وسیله عضوی دیگر، همکاری را برقرار می‌کند. نگهداری اتحاد بیش از هر چیز دیگری اهمیت دارد، و به این ترتیب آزادی مانور هریک از کشورهای عضو کاهش می‌یابد، گرچه این کاهش آزادی مانور برای همه اعضاء یکسان نیست.

دومین مجموعهٔ دادوستدها در زمینه راهبُردین می‌باشد؛ که غالباً گمان می‌رود که بر رفتار کشور اثر می‌گذارد، و شامل دادوستد بین‌المللی جنگ افزار می‌باشد. گروهی، دلالان مرگ را مسئول آغاز جنگ جهانی نخست و ادامهٔ این کار هراس‌آور می‌دانند؛ و نیز کسانی براین گمان هستند که آلفرد نوبل، Alfred Nobel، یعنی بنیانگذار جایزه‌های نوبل را به اشتباه به خاطر ساخت جنگ افزار و اختراع دینامیت مسئول می‌شمارند و ایجاد جایزه نوبل را هم برای جبران این کارها می‌دانند. بازرگانی جنگ افزار کلاً (گرچه بیشتر در شماری از منابع کوچک تمرکز یافته‌اند) و آشکارا مایه هموابستگی را فراهم آورده است. امکان دارد که دریافت کننده جنگ افزار تهدید به قطع قطعات یدکی لازم شود (مانند مورد اسراییل که در سال ۱۹۷۳ برای تانک‌های سنتوریون Centurion ساخت انگلیس نیاز به قطعات یدکی داشت)؛ همچنین ممکن است صادرات بزرگ جنگ افزار سیاستگذاری عرضه کننده را به دلیل اثر آن بر تراز پرداخت‌ها و

یا سطح اشتغال دچار محدودیت کند؛ یعنی قطع صادرات کمبود تراز پرداخت‌ها و بیکاری بیشتر را پدید آورد. افزوده‌براین، اگر جنگ‌افزار عرضه شده پیشرفته یااز آخرین مدل‌های روز باشد، عرضه‌کننده منافع و توجه فراوانی به این موضوع دارد که مبادا جنگ‌افزار یا مدل مزبور به دست یک رقیب یا یک دشمن افتد، و این موضوع نیز رفتار کشور را محدود می‌سازد. آنقدر که بریتانیا به شاه [پیشین ایران] نیاز داشت شاه نیازمند بریتانیا نبود.

به هر روی شاید چگونگی و برد خود جنگ‌افزار بالاترین محدودیت را، دست کم بر آزادی مانور دارندگان سلاح‌های کشتار همگانی، بار کند. دوبلوک اصلی اتحاد، یعنی ناتو و پیمان ورشو، هریک نه تنها دارای ابزارهایی برای نابودی سراسر مردمان و اجتماع‌های یکدیگر بودند، بلکه برای چنین اقدامی نیاز به حمله استراتژیکی سراسری و فراگیر داشتند. از آنجا که اعضای هریک از دو بلوک از این موضوع آگاهی داشتند، این عامل در چگونگی رفتار آنها پیش‌بینی شده بود (مهم نیست که آن را به چه زبانی و چگونه بازگو کردند): چه در روند پیشرفت تکنولوژی (که احتمالاً به‌گونه‌ای خطرناک مایهٔ بی‌ثباتی را فراهم می‌آورد، به ویژه اگر به ساخت نهایی دست یازیده می‌شد)، و چه در توسعه امور دفاعی (برای مثال ممکن است ایجاد دفاع غیرنظامی به عنوان آمادگی برای حملهٔ ناگهانی تلقی شود)، و یا در سیاست خارجی، کلاً چنین می‌نمود که خطر بزرگ بالاگرفتن درگیری، منجر به برخورد اتمی می‌شود.

روشن است که اثرهای این نمونه‌های متفاوت از همورزی‌های بر توان کشورها در کنترل پیامدها یکسان نیستند. تا آنجا که مربوط به روابط اتمی دو ابر قدرت می‌شد، امکان داشت این موضوع به گونه‌ای به عنوان مهمترین نمونهٔ هموابستگی تلقی شود، ولی این موضوع اساساً آزادی مانور دو ابر قدرت را در رابطه با یکدیگر محدود ساخته، و تنها در همین چارچوب کار می‌کند (و باید پذیرفت که این بسیار مهم می‌باشد). محدودیت واگذاری جنگ‌افزار و کمک‌های فنی نظامی، می‌تواند ناگواری‌هایی را برای دسته بندی‌ها درون نظام بین‌المللی به بار آورد؛ همچنانکه نمونهٔ آن را در اقدام پرزیدنت سادات رییس‌جمهور [پیشین]مصر در سال ۱۹۷۲ در اخراج مشاوران روسی مشاهده می‌کنیم. هموابستگی نظام‌های تسلیحاتی متحدان، همانند دادوستدهای اقتصادی، ممکن است منجر به افزایش قدرت یک کشور اصلی عضو شود، و

افزایش قدرت، به صورت دوسویه نباشد، البته این وابستگی، توان همه کشورهای عضو را در تعیین نتیجه‌های به دست آمده، محدود می‌سازد. بنابراین، در مورد داد و ستد استراتژیکی [راهبُردین] هیچ نتیجه‌گیری غیر مبهم و روشنی وجود ندارد که بتوان گفت که کشورها بازیگر مهم و محوری به شمار می‌آیند [یعنی وابستگی آنها سبب می‌شود که نقش فردی آنان کاهش یابد]. عامل‌های دست اندرکار این موضوع بعداً در همین فصل بررسی خواهند شد.

چراکشورها نمی‌توانند کنترل کاملی بر روند رویدادها داشته باشند؟ دلیل‌هایی که در این باره مطرح می‌شوند ناشی از ارزیابی نیروهای اساسی هستند که زیربنای دگرگونی جامعهٔ جهانی به شمار می‌روند. انگیزهٔ رقابت برای بهتر سازی، ثروتمندتر یا توانمندتر کردن خود نسبت به یک همسایه وجود دارد؛ خواست همگانی بهبود سطح زندگی، اگر نه برای خود دست کم برای فرزندان خود، و اصرار در گسترش مرزهای دانش و درک، انسان را به سوی کنترل مؤثرتر و بهره‌برداری از پیرامون خود وامی‌دارد. هدف رشد اقتصادی تقریباً پذیرشی جهانی یافته، و پیشرفت‌های فنی و تکنولوژیکی به منزله موتور گرداننده توسعه [مادی] در آمده است. پیامدهای ناگوار پیش‌بینی نادرست بیش از پیش بر همگان آشکار شده‌اند، کوتاه شدن مدت زمان، دوبرابر شدن جمعیت جهان، و کوتاه‌تر شدن افزون‌تر این مدت، اساساً پیامد ناشی از عرضه تکنیک‌های بهداشت و تندرستی در آسیا، آفریقا و آمریکای لاتین می‌باشد، یعنی جاهایی که درگذشته رشد جمعیت به وسیله بیماری‌ها و مرگ و میر کودکان کنترل می‌شد. این انفجار جمعیت، در اثر پیشرفت دانش و فن پزشکی و به دلیل نادانی، بیسوادی، و سنت‌های [ناهنجار] اجتماعی ادامه یافته و موجب فقر و سوء تغذیه شده است و از این رو شکاف میان ملت‌های فقیر و ثروتمند روزبه‌روز افزون‌تر شده و بر منابع خوراکی جهان اثرگذاشته و عاملی برای ایجاد تنش جهانی از راه فشار مهاجرتی و نیز نارضایتی کنونی نسبت به نابرابری‌ها شده است. به نظر می‌رسد که تنها راهی که این نیازهای پایه ای را می‌توان برآورد، بهبود تولید مواد خوراکی، و توسعه تکنولوژی نوینی است که اجازه دهد جهان پیوسته رو به گسترش رود. ولی امکان دارد که بهبود در تولید مواد غذایی، بستگی بسیار فراوانی به کود شیمیایی و آفت‌کش‌ها [سم‌های گیاهی] داشته باشد، که ایندو خود [اندک اندک] وارد زنجیرهٔ مواد خوراکی شده و

پیامدهای پیش بینی ناپذیری را به بار می‌آورند. در جایی که پیشرفت‌های تکنولوژیکی مایهٔ آلودگی دریاها، رودخانه‌ها یا هوا می‌شوند، آسیب‌های فراوانی را وارد می‌آورند، مانند بهره برداری از انرژی هسته‌ای؛ و این پیشرفت‌ها، دشواری‌های اساسی فلسفی و اخلاقی را مانند مهندسی ژنتیک و بهره‌برداری و مصرف بیش از اندازه منابع زمین در بردارند و با توجه به اینکه منابع بی‌پایان نیستند سرانجام روزی به پایان می‌رسند. هم‌ورزی‌های میان این سه متغیر اصلی، یعنی رشد جمعیت، اثرهای تکنولوژی بر زیستگاه و پیرامون زندگی، و پایان پذیری منابع زمین، رویهمرفته این موضوع را پیش می‌آورد که کشورها به تنهایی توانایی پیشگیری و کنترل اینگونه زیان‌های وارده را ندارد، و در نتیجه سرانجام روزی با فاجعهٔ سراسری روبرو خواهیم شد.[۱]

این هم ناشی از نوع دیگری از هموابستگی است. در اینجا اگر موضوع پایه و اساسی داشته باشد، مسئله تنها در این نیست که آزادی مانور دولت‌ها محدود می‌شود، یا توان آنها به رسیدن به نتیجه‌های دلخواه کاهش می‌یابد: به نظر می‌رسد که نیاز به پیدایش ساختارهای جهانی وجود دارد، تامکمل یا جانشین دولت‌ها شوند، زیرا نیروهایی که باید چنین کاری را انجام دهند، طبیعتاً باید بردی جهانی داشته باشند، و شاید تنها راه ادامه زندگی و پابرجایی نژاد مردمی در امکان ایجاد چنین ساختارهای جهانی باشد.

در اینجا پیچیدگی روابط به گونه‌ای دیگر نمایان می‌شود که باید آن را به دقت ارزیابی کرد. همه تکنولوژی‌ها به زیستگاه آسیب نمی‌رسانند، یا اینکه منابع را تهی نمی‌سازند. برای مثال اگر روش ترکیب اتمی [برای تولید انرژی] با موفقیت به ثمر برسد[۲]، عرضه انرژی تقریباً نامحدود و بی‌پایان خواهد شد. بسیاری از منابع خوراکی نیازمندی‌های اساسی را برآورده

۱ـ برای مثال نگاه کنید به نوشته:

R. A. Falk, ***This Endangered Planet*** (Vintage, 1972) D. H. Meadows ***et.al., The Limits to Growth*** (Earth Island, 1972); or M. Mesarovic and ***Mankid at the Turning Point*** E. Pestel, (Hutchinson 1975).

۲ـ البته چون تولید انرژی از راه ترکیب اتم‌ها، هنوز کاربُردی نشده و به اجرا درنیامده، شاید زیان‌های احتمالی آن نیز برای انسان نهان و ناآشکار باشند. م

می‌سازند، مانند پلانکتون‌ها[موجودات بسیار ریز دریایی]که هنوز از آنها بهره‌برداری نشده[۱]، و ممکن است بسیاری از منابع دیگر خوراکی را یافت یا پدید آورد. اگر سطح زندگی جهان بالا رود، حتی اگر این افزایش به کندی صورت پذیرد، و اگر روش‌های اجتماعی اندک اندک تعدیل شوند، می‌توان طی دو نسل جمعیت راکنترل کرد. به سخنی دیگر، فاجعهٔ تقریباً مطمئن مزبور، بستگی به این دارد که دشواری‌های پدید آمده افزونتر از توان انسان برای سازگاری با پیرامون خود باشد؛ و ممکن است چنین بشود یا نشود. ولی تردیدی نیست که این بحث‌ها تا آنجا که چگونگی دشواری‌های جهانی را در بر می‌گیرند، به شدت مورد توجه بوده، و در چنین زمینه‌ای مناسب بودن و مرکزیت دولت‌ها و کشورها، بار دیگر به پرسش گرفته می‌شود.

دیگر رویکردهایی که مربوط به دامنهٔ کنترل دولت‌ها برنتیجه‌های به دست آمده می‌شوند، شامل مسئله‌های بسیار گوناگونی هستند. این رویکردها مربوط می‌شوند به کنترل دولت‌ها بر روندهای سیاسی که اقدام دولت‌ها از کانال‌های آنها می‌گذرند. راههایی که در آنها کنترل تحت تأثیر روند سیاستگذاری قرار گرفته، و در فصل ۷ مورد تحلیلگری قرار گرفتند.[۲] ولی اجزاء تشکیل دهندهٔ روند ـ که عبارتند از: گردآوری اطلاعات و برقراری تماس و ارتباطات، چگونگیِ سطح تصمیم‌گیری، عملیات فرآیندهای سازمانی، دادوستدها و چانه‌زدن‌های سیاسی و سازمانی ـ همگی در چارچوب کلی ساختار دولتی و دیوانسالاری یک کشور معین قرار می‌گیرند. بنابراین، تا اندازه‌ای روند در نتیجهٔ سنت‌ها و ارزش‌های یک کشور و نیز هدف‌های مشخص دولت شکل می‌گیرد، و از اینرو یک چارچوب کلی کنترل پدید می‌آید و حفظ می‌شود. افزوده براین، چگونگی روندی که تصمیم از آن ناشی می‌شود، هرچه که باشد، برونداد (بازده) روند، عموماً از سوی دیگر بازیگران چنین برداشت می‌شود که به شیوه‌ای خردمندانه از سوی دولت مورد نظر اتخاذ شده است. معمولاً چنین فرض می‌شود که منبع اقدام‌های دیگران را می‌توان از راه الگوی بازیگر منطقی توصیف کرد. تصور کلی برآن است که یگان سررشتهٔ بازده

۱ـ البته بهره‌گیری از پلانکتونها و یا دیگر فراورده‌های زیستگاهی، ممکن است مایهٔ پاره شدن زنجیرهٔ سراسری خوراک شود، با اینگونه بهره‌گیریهایی که سرشت هستی آنها را مستقیماً درکاسهٔ خوراکی ما مردمان جای نداده، فاجعه نابودی به جلو افتد. م

۲ـ نگاه کنید به قسمت میانی فصل ۷.

یکپارچه بوده و این بازده یا برونداد از سوی تمرکز مدیریت روابط خارجی در یک کارگزاری یگانه، یک ادارهٔ خارجی، یا وزارت امور خارجه، تأیید شده است.

اکنون این فرض‌ها دیگر در سطح جهانی کارآیی ندارند. نخست آنکه گردآوری اطلاعات در انحصار اداره‌ها یا وزارت‌های خارجه نیست. حجم نقش‌هایی راکه از سوی سازمان اطلاعات مرکزی آمریکا [سیا] یاکا.گ.ب [پیشین] شوروی ایفاء شده‌اند، شاید خلاف روال معمول باشند، ولی همگامی امنیت با مسئله‌های سیاسی و اقتصادی، طبیعتاً گرایش به دادن میدان گسترده‌تر به فعالیت‌های اطلاعاتی دارد. موضوع دیگری که اهمیت آن کمتر می‌باشد، اثر چگونگی امنیت و راهبُرد جهانی در تقویت پیوندهای میان سازمان‌های اطلاعاتی کشورهای دوست یا متحد می‌باشد. در این زمینه همکاری در سطح متخصصان، و گردآوری اطلاعات و تخصص تا حد ممکن، سازوارهٔ روانی گردآوری اطلاعات را دگرگون ساخته، و از اینرو با ظرافت بر گردش اطلاعاتی که تصمیم‌گیرندگان وابسته به آن هستند، نفوذ می‌کند. امکان دارد در این زمینه یک سازمان خارجی ویژه موفق شود شهرت خود را بر پایهٔ اعتماد و اتکاء و کارایی برقرار سازد. البته امکان دارد که اهمیت این روابط سازمان‌ها [سازمان‌های اطلاعاتی] چندان نباشد، و نبایستی در اهمیت آنها گزافه‌گویی کرد، ولی این سازمان‌ها نمونه‌ای از روابط فرادولتی هستند که بر روند تصمیم‌گیری در کشورهای معینی اثر می‌گذارند.

بهترین نمونهٔ روابط سازمانی فراملیتی را می‌توان در پیوندهای شکل گرفته میان وزارت دفاع و نظامیان کشورهای متحد یافت. مسئله تنها در دادوستد، برای مثال میان نظامیان بریتانیا و آمریکا در چارچوب ناتو نیست، بلکه تشکیل یک سازمان فرادولتی (متشکل از کشورهای عضو) در میان می‌باشد که کمابیش مانند سازمان‌های دیگر به کار می‌پردازد، و بازدهٔ کار آن به یکسان گُزینه تصمیم‌گیرندگان در واشنگتن و لندن اثر می‌گذارد. افزوده‌براین، وجود روابطی از اینگونه می‌تواند مانع گفتگو و مبادلهٔ اطلاعات میان وزیران شود: ریچارد نوستات (Richard Neustadt) نمونهٔ جالبی از پیوندهای میان نیروی هوایی آمریکا و نیروی هوایی پادشاهی بریتانیا را ارایه می‌دهد که طی آن ایندو نیرو منافع مشترکی را نسبت به دستیابی به موشک اسکای بالت Skybolt، که در سال ۱۹۵۹ تکمیل شده بود، احساس کرده و در نتیجه مک نامارا

(McNamara) [وزیر دفاع وقت آمریکا] و تورنیکرافت [(Thorneycroft) وزیر دفاع آن زمان انگلیس] از بحث دربارهٔ لغو احتمالی برنامه موشک مزبور در سال ۱۹۶۲ خود داری ورزیدند، تا مبادا بازتاب سیاسی ناخوشایندی پدید آید.[1] نمونه همسان و همترازی از چنین موردی در زمینهٔ غیرنظامی یافت می‌شود که طی دیدار انگلیسی‌ها و آمریکایی‌ها در واشنگتن در خلال جنگ جهانی دوم، از سوی برنامه‌ریزان سیاسی انگلیس برای ایجاد یک سازمان جهانی پدید آمد؛ و برنامه ریزان هر کشور پیشنهادهای خود را برمقام‌های سیاسی تحمیل کرده و به آنها گفتند که پیشنهاد مشابهی از سوی کشور طرف گفتگو تهیه و مطرح خواهد شد.[2]

شاید تکان دهنده‌ترین موضوع آن باشد که انحصار پیشین وزارت خارجه بر کنترل روابط خارجی در هم شکسته است. چنین وضعیتی در جامعه مشترک المنافع بریتانیا پدید آمد که کمیسرهای عالی (این عنوان به جای واژه سفیر برای نمایندگان سیاسی کشورهای جامعه در کشورهای همدیگر به کار می‌رود) که می‌توانستند، مستقیماً با دیگر سازمان‌ها، علاوه بر وزارت خارجه، تماس برقرار کنند و قول و قرار بگذارند و کمیسر عالی و کارمندان با دستگاه دولت [میزبان] در ارتباط باشند. تشکیل جامعهٔ اروپا نیز موجب دگرگونی شد. در آغاز دههٔ ۱۹۷۰ همهٔ تفاوت‌های میان کشورهای جامعهٔ مشترک المنافع و غیر مشترک المنافع از میان رفتند، و مقام‌های دولتی کشورهای عضو جامعهٔ اروپا توانستند مستقیماً و به گونه‌ای عادی با همتایان خود در لندن تماس بگیرند؛ این تماس‌ها تنها از سوی وابسته‌های متخصص در سفارتخانه‌های کشورهای مزبور در لندن صورت نمی‌پذیرفتند، بلکه از راه کمیته‌های مشترک میان ـ دولتی [میان دولت‌ها] و به وسیله تلفن انجام می‌گرفتند؛ و توانستند از این راه به تبادل نظر و جلب پشتیبانی طرف دیگر برای چانه زدن با سازمان دیگر آن دولت بپردازند.[3] اگر این مورد را که

1- R. E. Neustadt, ***Alliance Politics*** (Columbia University Press, 1970), pp. 157 and 64-5.

2- P. A. Reynolds and E. J. Hughes, ***The Historian as Diplomat: Charles Kingsley Webster and the United Nations 1939-45*** (Robertson, 1976), pp. 92 and 100.

3- W. Wallace, ***The Foreign Policy Process in Britain*** (Royal Institute of International Affairs, 1975), p.111.

دربارهٔ اروپا دیده شد، بدون توجه، به همهٔ جهان عمومیت دهیم اشتباه کرده‌ایم ولی این مورد استثنایی هم نیست: بحث‌های میان وزیران نفت کشورهای اوپک، یا میان وزیران دارایی گروه [۱۰] برای موضوع‌های پولی بین‌المللی، نمونه‌هایی دیگر را ارایه می‌دهند.

اثر روابط فرادولتی در کاهش کنترل کشورها بر نتیجه‌ها، ظریف و گوناگون است. نخست باید توجه کرد که این پدیده تنها در میان تعداد کمی از کشورها که عمدتاً در گروه کشورهای پیشرفته هستند، یافت می‌شود؛ به‌ویژه در جامعهٔ اروپا، ناتو، و در میان گروه کشورهای اروپای خاوری به رهبری شوروی [پیشین]. حتی در اینگونه کشورها هم بسیاری از موضوع‌ها بایستی از راه گفتگو میان نمایندگان دیپلماتیک و وزیران روابط خارجی حل شوند. ولی در جایی که روابط فرادولتی پدید آمده گهگاه اثر آن منحصر می‌باشد به مبادلهٔ اطلاعات، و گاه برای ارایهٔ راه چاره سیاسی که نه تنها بازتابگر آگاهی از آرمان‌های وزیران بلکه آگاهی از آرمان‌های دولت‌ها و یگان‌های دیگر است. از اینرو راه چاره‌ها را به گونه‌ای دیگر فرمولبندی کرده یا برآنها تأکید می‌ورزند؛ و غالباً برای ایجاد پیشنهادهای هماهنگ با یکدیگر به گونه‌ای که رد آنها مایهٔ زیان فراوان سیاسی یا دیپلماتیک می‌شود، اقدام می‌کنند. روند تصمیم یا اقدام خود، به جز در موردهای استثنایی، بر گزینش اثر گذاشته، و توان انتخاب را محدود می‌سازد؛ ولی در روابط معین و موضع‌های معین، پیوند فرادولتی با توجه به پیچیدگی موجود در روند تصمیم‌گیری حتی اثر بازده‌ها نسبت به مقصودهای مورد نظر را برای دولت‌ها دشوارتر هم می‌کند، و از این‌رو دشواری بیشتری را دربارهٔ توان فرضی آنان در مورد کنترل نتیجه‌ها پدید می‌آورد.

دو فرض عمده در آغاز این فصل ارایه شدند و مورد بررسی قرار گرفتند. نخستین فرض آن بود که کشورها به اندازهٔ کافی شبیه یکدیگر هستند که به درستی بتوان آنها را در یک چارچوب یگانه بازیگران قرار داد. نتیجه آن شد که همهٔ آنها در امور حقوقی و ویژگی سرزمینی مشابه هم بوده، و تااندازه‌ای همچون منابعی مؤثر در خدمت اقدام کنترل شده از سوی فرمانروایان قانونی خود هستند. ولی اگر تفاوت‌های گوناگون آنها در اندازه و وسعت [کشورها]، منابع، و شبکه‌های بده بستان مربوطه، مهم‌تر از شباهت‌های آنان باشد، نمی‌توان بررسی روابط بین‌الملل را به گونه‌ای شایسته محدود به مطالعه روابط میان کشورها و نظام‌های کشوری

دانست. دومین فرض آن بود که دولت‌های کشورها به گونه‌ای مؤثر بـر امـور داخـلی و رفـتار خارجی خود کنترل دارند: این موضوع مورد بررسی قرار گرفت، و تا آنجا که مربوط بـه امـور داخلی می‌شود، موضوع نفوذ و پیچیدگی بازگو شد؛ و در موضوع رفتار خارجـی بـا بـررسی همو ابستگی در چارچوب نـهادها و سـازمان‌ها [ی جـهانی]، شـبکه‌های داد وسـتد، یگـانگی زیستگاه و پیرامون زیست، و روابط فرادولتی، موشکافی شدند. فرض سـوم مـربوط بـود بـه تصمیم‌گیری مناسب برای تمرکز بر بررسی روابط بین‌الملل مبنی براینکه نـتیجه‌ها در صـحنه روابط بین‌الملل عمدتاً ناشی از رفتار و هم‌ورزی دولت‌هاست و نه بازیگران دیگر. بحثی که در جملهٔ پیش به میان آمد آن بود که این فرض پرسش‌هایی را مطرح می‌سازد: اکنون آنچه باید کرد این است که به شناسایی راههای ارزیابی بازیگران و رونـدهای گـوناگـون نسـبتاً مـهم کـه در پیامدهای بین‌المللی سهیم هستند، اقدام شود.

نخستین نکته‌ای که باید یاد آوری شود این است که چون احتمالاً تـا انـدازه‌ای تـوان کشورها نسبت به کنترل نتیجه‌ها کاهش یافته است، الزاماً نمی‌توان گفت که این توان کاهش یافته را یگان‌های دیگر [غیر از کشور] به دست آورده‌اند. شاید پیامدها به گـونه‌ای فـزاینـده نـامعین باشند. هرچه روبط و الگوها پیچیدگی بیشتری داشته باشند، و بازیگران گوناگون بـیشتری در آن‌ها دخالت داشته باشند، احتمالاً دامنه سلطه کشورها بر پیامدها و نتیجه‌ها بـیشتر کـاهش می‌یابد؛ ولی امکان دارد این کاهش با پیدایش بازیگران دیگر برای جانشینی آنها همراه نباشد. در اینجا باید گفت چنین گمانی، خود می‌تواند در هر مورد گمراه‌کننده باشد؛ زیرا یک رشـته داد وستد یا روند را که برای نتیجه‌گیری لازم اند به دست می‌دهد؛ ولی برای شناخت نتیجه باید به ادامهٔ آن در کردار توجه کرد. پرزیدنت سادات رییس جمهور مصر و بگین نخست وزیر اسراییل پیمان صلح [میان دو کشور] را در واشنگتن در مارس ۱۹۷۹ امضاء کردند، و پـرزیدنت کـارتر رییس جمهور وقت آمریکا سهم به سزایی دراین پیامد [انعقاد پیمان] داشت؛ ولی پیامد ایـن پیمان تحت تأثیر بهای دسترسی به نفت، سرنوشت فلسطینان، سرنگونی شاه ایران، روابط میان کشورهای عرب، روابط آمریکا و شوروی، و شماری دیگر از موضوع‌های مربوطه قرار گرفت؛ و نیز سهمی در پیامدهای دیگر مانند نتیجهٔ دومین دور از گفتگوهای آمریکا و شـوروی دربـارهٔ

محدود سازی جنگ افزارهای استراتژیکی، داشت. بنابراین همیشه باید به یاد داشت که برای تمرکز بر پیامدها، و اقدام برای ارزیابی اهمیت نسبی اقدام‌ها و روندهای گوناگونی که پیامد ویژه‌ای از آن به دست می‌آید، لازم است رخدادی معین به عنوان اثرگذار قطعی بر زمینهٔ مورد نظر برگزیده شود؛ و این در جایی است که هر رویدادی در اثر و به عنوان بخشی از بسیاری از روندهایی که در آنها بازیگران گوناگونی دست دارند، نمایان می‌شود. تمرکز بر پیامدها همانند تمرکز بر رفتار یگان‌ها یا نظام‌ها می‌باشد، و طی آن برای درک و بررسی، حقیقت را ساده می‌کنیم [یعنی بسیاری از پیچیدگی‌های آن را نادیده می‌انگاریم]؛ ولی این آسان‌سازی نیز مانند دیگر آسانسازی‌ها مایه کج‌نمایی حقیقت می‌شود. سودمندی درک و تحلیلگری جهان واقعی با توجه به سهم بازیگران گوناگون در ایجاد پیامدی ویژه، بستگی به اهمیت آن پیامد در روند جاری روابط بین‌الملل دارد.

با توجه به این واقعیت، اجازه دهید پیش از ادامه و نتیجه‌گیری از بحث خود در تنظیم و بررسی پیچیدگی‌های جدید به چهار موضوع که بر سهم نسبی بازیگران گوناگون، کشورها و دیگران، و بر پیامدها اثر می‌گذارند، بپردازیم. در این بخش بحث بیشتری در رابطه با سازمان‌های دولتی یا غیردولتی صورت می‌گیرد، زیرا معمولاً اینها را به عنوان بازیگران بسیار مهم به شمار می‌آورند.

نخستین موضوع مربوط می‌شود به دامنهٔ نقشی را که خود کشورها در روندهای تصمیم‌گیری بازیگران دیگر ایفاء می‌کنند. همانگونه که پیشتر در این فصل گفته شد امکان دارد کشورها نه تنها نقشی در سازمان‌های دولتی بین‌المللی مانند سازمان ملل متحد یا سازمان‌های وابسته به آن، یا اتحادیه‌ها، یا سازمان‌های اقتصادی چون سازمان خدمات مشترک آفریقای خاوری (که اکنون به حالت رکود در آمده) بازی کنند، بلکه در سازمان‌های بین‌المللی غیردولتی نیز دستی دارند. پس اگر کشورها تصمیم‌گیری بازیگران دیگر را زیر نفوذ دارند، باید گفت کشورها همچنان عامل‌های محوری روابط بین‌المللی هستند؛ گرچه در برخی موردها از راه نمایندگان یا دست نشاندگان خود به ایفای این نقش می‌پردازند. از اینرو در حالی که امکان دارد چنین وانمود شود که رسماً صندوق بین‌المللی پول نقش سازنده و احتمالاً قطعی در پایان بخشیدن به

عملیات انگلیس و فرانسه در سوئز در ۱۹۵۶ بازی کرد (زیرا دست‌اندرکاران پولی یعنی رییسان صندوق از تضمین و پشتیبانی از لیره استرلینگ خودداری ورزیدند و عملیات مذکور مایه از دست رفتن اندوختهٔ خزانه بریتانیا و دیگر اندوخته‌های آن شد)، ولی در حقیقت این نفوذ آمریکا در صندوق بین‌المللی پول بود که موجب این اقدام شد. بنابراین، صندوق بین‌المللی پـول را می‌توان در این زمینه، ادامهٔ توانایی‌های آمریکا در صندوق و حق رأی و میزان سرمایه گذاری این کشور در آن صندوق به شمار آورد. پس نخستین نکته‌ای که باید وارسی شود، توجه به نقش کشورها در سازمان‌های بین‌المللی دولتی، و ساختار بنیادین آنها می‌باشد.

از سویی دیگر نقش کشورها، با نقش استقلال سازمان یا نهاد متفاوت می‌باشد، زیـرا نهادها در چارچوبی ویژه پدید آمده و در درجهٔ دوم اهمیت قرار می‌گیرد. برخـی از سـازمان‌ها صرفاً برای مشورت، و برخی برای ایفای نقش برنامه‌ریزی ایجاد شده‌اند و احتمالاً برخی هم دارای قدرت اجرایی در چارچوب سیاست کلی اجرایی‌اند. شمار اندکی از آنها نیز دارای قدرت قانونگذاری هستند. همانگونه که از نام آن بر می‌آید، سازمان میان - دولتی مشورتی دریـایی نمونه‌ای از مورد نخست می‌باشد، که کشورهای عضو، در اقدام و اجرای تصمیم‌های آن، آزادند. از سوی دیگر سازمان هواشناسی جهانی درگـیر در فـعالیت‌های بـرنامه‌ریزی و تـصمیم‌گیری مربوط به برنامه ریزی می‌باشد. وجود قدرت اجرایی در شورای اروپـایی بـرای پـژوهش‌های هسته‌ای نمایان است، زیرا وظیفه‌ها وکارهای خود را بر پایه‌ای بین‌المللی برنامه‌ریزی و به اجرا می‌گذارد. سرانجام کشورهای امضاء کننده پیمان رم (Treaty of Rome) موافقت کرده‌اند که در زمینه‌های معینی تصمیم رکن‌های جامعهٔ اروپا الزام آور باشد، حتی اگر همه کشورهای عضو با آن موافق نباشند؛ و در صورتی که هریک ازکشورهای عضو تصمیم یامصوبهٔ شورا را به اجرا در نیاورد، بتوان علیه آن به دادگاه شکایت برد. بر همین مبنا بود که در سال ۱۹۷۸ دولت بریتانیا، پس از صدور حکم دادگاه با بی‌علاقگی دربارهٔ ادامه کار نصب سـرعت سـنج در کـامیون‌های انگلیسی موافقت کرد. این تصمیم جامعه را، انگلیس تا آن زمان بـه خـاطر مـخالفت جـنجال برانگیز اتحادیه که اجرای آن را کارگذاری جاسوس در ماشین می‌نامید، به اجرا نگذاشـته بـود. بنابراین قدرتی که به سازمان‌ها داده می‌شود کاملاً گوناگون است و این موضوع بر چگونگی

سهم آنان در نتیجه‌ها اثر می‌گذارد. در میان قدرت‌هایی که شایان ذکر می‌باشند باید جایگاه ابتکار و پیشگامی مشخص شود. پیمان رم قدرت ابتکار و پیشگامی را در اختیار کمیسیون اروپا می‌نهد. کمیسیون اروپا کانون اصلی قدرت جامعه به شمار می‌آید؛ و بنیانگذاران سازمان ملل متحد نیز برای تقویت نفوذ سازمان در ماده ۹۹ منشور به دبیر کل اختیار می‌دهند که توجه شورای امنیت را به هر موضوعی که از نظر وی تهدیدی علیه صلح و امنیت جهانی است، جلب کند.

این‌ها برخی از موضوع‌هایی هستند که بر دامنهٔ کنترل کشورها بر رفتار سازمان‌های دولتی بین‌المللی تأثیر می‌گذارند. سازمان‌ها نیز توان و آزادی عمل فراوانی دارند تا بر نتیجهٔ کارها رخنه‌گری کنند، تا آنجاکه مربوط به سازمان‌های غیردولتی می‌شود، تعیین چگونگی و اثر کشورها بر روندهای تصمیم‌گیری آنها، حتی دشوارتر از مورد پیش می‌باشد. همانگونه که در فصل پیش گفته شد، در برخی از موردها، امکان دارد کشورها مستقیماً نمایندگانی در مدیریت سازمان‌هایی مانند شرکت‌های چندملیتی داشته باشند، ولی در موردهای دیگر ممکن است چنین رابطهٔ رسمی وجود نداشته باشد، ولی پیوندهای غیرمستقیم هم اهمیتی کمتر از پیوندهای مستقیم ندارند. برای مثال، چنین پیوندی که نیاز به بررسی دارد، همانا دامنهٔ گزینش کارگزاران دولت در رده تصمیم‌گیری به مدیریت شرکت‌های چند ملیتی، و برعکس می‌باشد. دامنهٔ چنین گزینش‌هایی تحت تأثیر دامنه ترکیب اداره و عملیات شرکت چند ملیتی قرار می‌گیرد که کارآوریهای آن بستگی به این دارد که اعضای با نفوذ شرکت چند ملیتی از همان گروه برگزیدگان رهبران دولت باشند و روندهای اجتماعی شدن یکسانی را گذرانده باشند؛ به همین دلیل عدم توافق میان شرکت چند ملیتی تحت کنترل بریتانیا با دولت محافظه کار در مقایسه با دولت کارگری ـ در شرایط مساوی ـ کمتر است؛ گرچه دراین مورد می‌توان گفت مبادلهٔ دوسویه آزادتر صورت گرفته؛ و تأثیری بر فشار شرکت بر دولت ندارد، [بلکه معمولاً محافظه کاران روش نرمشپذیری در اینگونه شرکت‌ها دارند]. دیگر اجزاء ترکیب روابط عبارتند از وجود یا عدم وجود محدودیت‌های حقوقی بر عملیات شرکت‌هایی که احتمالاً از سوی دولت‌ها به کار گرفته می‌شوند، تا اندازه‌ای که شرکت‌ها می‌توانند فشارهای سیاسی داخلی را به پشتیبانی از

عملیاتشان بسیج کنند.

این آخرین نکته ما را به سوی موضوع کلی دوم رهنمون می‌شود؛ که سهم نسبی کشورها و دیگر بازیگران در نتیجه‌ها و پیامدهای بین‌المللی را بازگو می‌کند. توانایی‌های تصمیم‌گیری برای هردو گونه بازیگر تحت تأثیر ساختار سیاسی آنها قرار دارد. در موردهایی که یک سازمان و یک دولت در کشمکش هستند، کارایی هرکدام از آنها تحت تأثیر دامنهٔ نفوذ در روندهای داخلی از سوی دیگری، قرار دارد. تا آنجا که به دولت‌ها مربوط می‌شود، بر پایه سطح پیشرفت آنها، ملاحظات گوناگونی به کار گرفته می‌شود. در یک کشور رو به پیشرفت با درآمد سرانهٔ پایین، با ساختارهای بنیادین و دیوانسالاری کم ـ توان، و شکاف شدید سیاسی، فرهنگی و مالی میان برگزیدگان فرمانروا و توده‌های مردم عادی، احتمال اینکه یک شرکت بتواند نفوذ مؤثری را به‌کار گیرد، بستگی به این دارد که تا چه اندازه فعالیت‌های آن برای پشتیبانی سیاسی و اقتصادی رژیم ضرورت داشته، و یا چنین پنداشته شود که فعالیت‌های آن تا چه اندازه برای رژیم سودمند هستند. بازتاب‌های شدید ملی‌گرایانه، ایدئولوژیکی، یا خود بزرگ پنداری، را می‌توان در چهره‌هایی مانند ناصر در مصر و عیدی امین در اوگاندا مشاهده کرد. از سوی دیگر درکشورهای پیشرفته فرصت‌های گوناگونی با توجه به میزان مسئولیت پذیری دولت به وجود می‌آیند که می‌توانند ازراه قانونی چگونگی دیوانسالاری و ساختارهای سازمانی اجتماع را در هم شکسته و پایین بیاورند، و وجود گروههای فشار نیز می‌تواند نفوذ مؤثری بر دولت داشته باشد. هرچه یک اجتماع نامتمرکز تر باشد به گونه‌ای مؤثرتر نماینده منافع مختلف می‌شود؛ هرچه یک شرکت بیشتر توانایی پیشبرد آرمان‌های خود را داشته باشد، بیشتر بر نتیجه‌ها و پیامدهای بین‌المللی اثر می‌گذارد.

ولی همورزی و بازی به هیچروی یکسویه نیست. الگوی دیوانسالاری آلیسون گویای روندهای تصمیم‌گیری در بسیاری از سازمان‌ها و نیز کشورها می‌باشد. برای مثال، صندوق بین‌المللی پول، نه تنها دارای نمایندگان کشورهای گوناگون است که هریک منافع و اولویت‌هایی جداگانه دارند، بلکه دارای خرده گروه‌هایی می‌باشد که مربوط به زمینه‌های دیگر فعالیت‌های صندوق می‌شوند. از اینرو امکان دارد یک گروه نگران دشواری‌های نقدینگی بین‌المللی باشد، و

گروهی دیگر متوجه ارزش اعتبار کشورهای کمتر توسعه یافته، یا کشورهای پیشرفته در حال بحران، شود. دولت‌هایی که می‌خواهند نفوذ صندوق بین‌المللی پول را از راه یک رشته بده بستان‌های ویژه یا کلی محدود سازند، نه تنها می‌توانند ائتلافی میان خود برای به دست آوردن منافع مشابه یا تکمیلی، پدید آورند، بلکه این فرصت را دارند که در کشمکش‌ها و سروصداهای درونی گروههای فرعی که هرکدام دارای منافع و آرمان‌های متفاوتی هستند، دخالت کنند. با چنین کاری امکان دارد که مؤثر بودن خرده گروه مذکور کاهش یابد. فرصت اقدام برای چنین کاری، همانند مورد صندوق بین‌المللی پول، زمانی بسیار مناسب می‌شود که میان کارشناسان دربارهٔ روندهای کارآوری، و دستیابی به بهترین نتیجه، عدم توافق ژرف وجود داشته باشد؛ حتی اگر اختلاف نظر درباره اینکه کدام نتیجه‌ها پسندیده ترند، موجود نباشد. هرچه یک بازیگر غیردولتی بیشتر در معرض چنین فشارهایی باشد، توان آن برای حفظ موضع مورد نظر کمتر شده و به طرف مقابل از راه تشویق یا زور امتیاز بیشتری خواهد داد. بی‌تردید این یکی از دلیل‌های تفاوت در درجه رخنه‌گری درون صندوق بین‌المللی پول و در رابطه با موضوع‌های بین‌المللی است: کشورها نمی‌توانند بیش از اندازه سهمِ تعیین شده و بدون جلب موافقت و سنجه‌های صندوق از آن وام بگیرند. و وام‌ستانی بستگی به میزان اندوخته آنان در صندوق دارد؛ و این خود گهگاه بشدت، آزادی کارسازی درونی را محدود می‌سازد، همچنانکه دولت‌های گوناگون بریتانیا بیش از یکبار به این حقیقت پی بردند؛ ولی تا آنجا که به امور بین‌المللی پول مربوط می‌شود، تصمیم‌های عمده معمولاً" خارج از صندوق و از راه گردهمایی گروههایی از کشورها، با پشتیبانی یا بدون پشتیبانی بانک مرکزی آنان، صورت می‌پذیرد.

سومین موضوع کلی نفوذ نسبی کشورها و دیگر سازمان‌ها در تعیین نتیجه‌ها و پیامدهای بین‌المللی ناشی از چگونگی نقش تعیین شده سازمان است. کلاً" درست است که هرچه نقش یک سازمان دقیق‌تر توصیف شده و بیشتر روشن شده باشد، نفوذ آن بر نتیجه‌ها نیز، احتمالاً" یا تا اندازه‌ای به خاطر اینکه برد و دامنهٔ نتیجه‌ها کوتاه تر می‌شوند، افزایش می‌یابد. یکی از دشواری‌های فزاینده در پایان دههٔ ۱۹۶۰ موضوع کنترل دریاها بود. البته از زمانی که جامعه‌هایی در کنار دریا وجود داشته‌اند، این مسئله جنبه راهبُردین داشته است. ولی نیازهای نوین و

فن‌آوری نو، دشواری‌های کاملا" تازه‌ای را پدیدار ساختند، از کشتی‌های دوربرد ماهیگیری که می‌توانند نسل ماهی‌ها را با نابودی روبرو سازند، و نیز نیازمندی‌های اساسی جامعه‌های ماهیگیر ایسلند، گرفته، تا احساس کمبود نفت و کشف اندوخته‌های بزرگ نفتی زیر دریا، و ایجاد فن آوری لازم برای استخراج آن؛ تا آگاهی از وجود فلزهای معدنی در ژرفنای آب دریاها که سرانجام روزی توانایی استخراج آن پدید خواهد آمد، و ارزش فراوان آن آشکار خواهد شد، همگی گویای این دشواری‌ها هستند. این اندوخته‌ها و منابع به چه کسی تعلق دارند؟ بر پایهٔ چه اصل‌هایی می‌توان حق بر آنها راتعیین کرد؟ چه ساختار بنیادینی می‌تواند کنترل و نظارت اجرای اصل‌های پذیرفته شده را به دست گیرد (البته اگر چنین اصل‌ها و ساختارهایی تعیین و پذیرفته شوند). از اینرو مسئله‌های اقتصادی، سیاسی و استراتژیکی که دارای اهمیت والایی هستند، همزمان بر صحنه آمدند و اقدام‌هایی از راه کنفرانس‌های قانون دریاها را امکان پذیر ساختند. این مسئله‌ها گسترده و کلی، هموابسته، و نامعین بوده، و پیشرفت کنفرانس‌های برگزار شده، کُند واندک بوده‌اند.

کار سازمان بهداشت جهانی غیر از این است. سازمان بهداشت جهانی وظیفهٔ ویژه‌ای در برنامه‌ریزی و رهبری برنامه‌های بین‌المللی برای کنترل و نابودی بیماری‌ها دارد. همهٔ مردمان در همهٔ کشورها در کنترل بیماری اشتراک منافع دارند، و برنامه‌هایی که در سطح ملی و درون مرزهای یک کشور به اجرا در می‌آیند، چنانچه همزمان با اقدام‌های مشابهی در کشورهای همسایه نباشند، بی اثر خواهند شد. کاربرد سیاسی حاکمیت گروههای پزشکی سازمان‌های بین‌المللی که درون یک کشور کار می‌کنند، اندک است، زیرا مداخله درامور مقام‌های کشور درمنطقه‌های حساس اقتصادی یا امنیتی بسیار کم است. به همین دلیل سازمان بهداشت جهانی با بهای اندک سیاسی و برد بزرگ اجتماعی توانسته است، با موفقیت فراوانی به کارخود ادامه داده، و به ویژه نتیجه‌های شایانی در مبارزه با آبله و مالاریا به دست آورد. هرچه یک سازمان بین‌المللی بیشتر وظیفه‌هایش گسترش یافته و برد بیشتری داشته باشد، بیشتر امکان آن می‌رود که جنبه سیاسی یا اقتصادی گرفته و در نتیجه اثر بخشی سراسر فعالیت‌های آن کاهش یابد. محدودیت وظیفه به اقدام مؤثر کمک می‌کند. بکارگیری این اصل در مسئلهٔ دشواری‌های

مقررات جدید دریا، نشان می‌دهد که منافع جداگانه کشورها همچنان بر نتیجه‌ها و پیامدها سلطه داشته، و به گونه‌ای خطرناک جلو مقرارت بین‌المللی را می‌گیرند؛ مقرراتی که ذاتاً ناشی از دشواری‌های بین‌المللی هستند؛ مگر آنکه دشواری‌های پیچیده به بخش‌های ساده تر تقسیم شده و برای هر کدام از آنها چاره‌ای اندیشیده شود.

نتیجه‌های همهٔ روندهای سیاسی تحت تأثیر برداشت مشروعیت و اقتدار قرار می‌گیرند. و این چهارمین اصل کلی است که بر مسئلهٔ میزانی که کشورها می‌خواهند و تمایل دارند که به عنوان بازیگران مسلط ادامه دهند، اثر می‌گذارد. تا آنجا که به امور داخلی مربوط می‌شود، بیشتر شهروندان اغلب کشورها نسبت به هرگونه ادعای شهروندان یا تصمیم‌گیرندگان کشورهای دیگر دربارهٔ دخالت (چه از راه گفتار و چه از راه کردار) در امور درونمرزی خود نفرت داشته و در برابر آن مقاومت نشان می‌دهند؛ گرچه همیشه این موضوع سبب نمی‌شود نظر خود را درباره کشورهای دیگر بیان نکنند، یا برای اقدام علیه دیگر کشورها فشار وارد نیاورند؛ چه این کشور آفریقای جنوبی باشد، یا شیلی، یا روسیه. در واقع، مرگ خوب است ولی برای همسایه. به هرروی در صحنه بین‌المللی چگونگی برداشت‌ها درباره مشروعیت بسیار درهم و برهم هستند. اختیارات اندکی به سازمان ملل متحد داده شده، البته قطعنامه‌هایی که ناشی از گونه‌ای حقانیت و مشروعیت است، از سوی کمتر کشوری مانند آفریقای جنوبی، نادیده انگاشته شده‌اند. مخالفت کشورهای کوچک و کم توان درمجمع عمومی با استعمار منجر به بسیج لشکرهای هیچ ارتشی نشد، ولی کمابیش بر رفتار کشورها اثر گذاشت. طی سال‌های پیاپی همه گونه پیشنهادی برای حل کشمکش عرب‌ها و اسراییل با توجه به قطعنامه شماره ۲۴۲ شورای امنیت سازمان ملل مورخ نوامبر ۱۹۶۷، صورت گرفته است. دوری جستن از نکوهش یک کارآوریِ [یک کشور] به وسیله سازمان ملل، یا به دست آوردن تأیید سازمان ملل، از سوی همه کشورها، آرمان‌هایی به شمار می‌آیند که تلاش در راه آنها پسندیده و شایسته می‌نماید. به چهل و پنج کشور امضاء کنندهٔ [بنیانگذار] منشور ملل متحد در سال ۱۹۴۵ [بیش از] یکصد کشور دیگر در طی سال‌های پس از آن افزوده شدند. منشور ملل متحد که بر آن توافق شد، رفتارهای معین را ناپسند یا نادرست به شمار آورده، و این کار برای منشور مشروعیتی پدید آورده است

(البته اگر مشروعیت واژه قدرت را به‌کار نبریم و نگوییم که امضاءکنندگان منشور به آن قدرت و اختیار دادند)، و این اقدام‌ها همچنان بر رفتارها اثر می‌گذارند. گرچه این اثرها بیشتر جنبه اخلاقی دارند تا جنبه آمرانه و دخالت درکشمکش‌های معین. هرچه یک سازمان موفقیت‌آمیزتر عمل کند، و این برداشت را پدید آورد که اقدام مشترک سودمند است، مشروعیت آن بیشتر افزایش می‌یابد، و این موضوع به نوبه خود نفوذ آن را در روابط با کشورها افزایش می‌دهد. پیشینه سازمان ملل متحد در مقام یک نهاد سیاسی با چنین ارجی روبرو می‌باشد. اعلامیه کلی کمیسیون اروپا به عنوان نهاد یگانگی‌بخش همچنان معتبراست.

منظور اصلی این فصل آن بوده که برخی از پرسش‌هایی راکه نیاز به توجه در تعیین تقسیم بندی آنها در روابط بین‌الملل به خرد و کلان دارند، پاسخ گوید؛ که این موضوع‌ها در بخش‌های دوم و سوم این کتاب مورد بحث قرار گرفتند، و نشان داده شد که با توجه به نقض واقعیت‌ها و حقیقت‌ها، تقسیم بندی، کمکی به درک جهان واقعی نمی‌کند. پرسش‌هایی که پیش آمدند، عبارت بودند از: نفوذگذاری نسبی کشورها در مقایسه با بازیگران دیگر در تعیین نتیجه‌های بین‌المللی؛ وجود نوع‌های گوناگون شبکه‌های بده بستان که در آنها یگان‌های گوناگونی شرکت می‌جویند؛ و نادیده انگاشتن اهمیت مرزهای کشور به خاطر نفوذ گذاری‌های گوناگونی که بر توان تصمیم‌گیری دولت‌ها اثر می‌گذارند، و با اینهمه هنوز دولت‌ها دارای آن صلاحیت و شایستگی هستند که دست به اقدام‌هایی بزنند که نتیجه‌های دلخواه را به دست آورند. دشواری‌های ناشی از این پرسش‌ها به اندازه کافی روشن بودند. در فصل یکم پیچیدگی حل نشدهٔ روابط بین‌الملل توصیف، و بر لزوم آسانسازی ابزارها تأکید شد، تا بررسی آیین‌های نظم‌های روابط بین‌الملل امکان پذیر شود. ابزارهای ساده شدهٔ پیشنهادی عبارت بودند از تقسیم بندی به خرد و کلان. دربارهٔ مسئله مناسب بودن این تقسیم بندی نیاز به آسانسازی ابزارها از راههایی دیگر نمودار شد. در بخش پایانی این فصل، سه مورد تمرکز بر پیوندها، زمینه‌ها و دیدگاه جامعه جهانی، به‌گونه‌ای خلاصه به بررسی گذاشته شدند. انتخاب دانش پژوه یا دانشجو برای تمرکز بر یکی از آنها، یا تقسیم بندی به خرد و کلان، بایستی با توجه به چگونگی علاقهٔ وی و با نگرش به پیچیدگی روابط بین‌الملل صورت پذیرد.

سیاست پیوند واژه‌ای است که اخیراً وسیله جیمز ان.روزینو (James N.Rosenau) عنوان شده و شامل راههایی می‌شود که مفهوم روابط میان متغیرهای دست اندرکار در نظام‌های داخلی کشورها را از یکسو، و متغیرهای دست‌اندرکار در جَوّ و قلمروهای آن نظام‌ها را از سوی دیگر ارایه می‌دهد.[۱] وی با توجه به کار هِرز[۲] و اسکات[۳] و برداشت آندو از نفوذها و رخنه‌گری غیر رسمی، به ویژه بر ارتباط میان جَوّ بازده درونی بر درونداد نظام دولتی تأکید می‌ورزد، ولی عکس آن را درست نمی‌داند. وی سه نوع روند پیوند را قابل شناسایی می‌داند: نخست، فرایند پیوندی که آن را رخنه‌گری می‌نامد و شامل روندهایی می‌شوند که افراد خارج از کشور مستقیماً در روندهای سیاسی و چگونگی ارزش‌های آن شرکت دارند. واژهٔ رخنه گری در اینجا، بیش از اندازه محدود است و دقیقاً با آنچه راکه درکار اسکات آمده، یا آنچه که در آغاز این فصل گفته شده، برابری ندارد. نشان دادن یک پیوند رخنه‌گرانه از این نوع، احتمالاً تنها شامل پشتیبانی ضمنی نیروهای شوروی از اقدام کلمنت گوتوالد (Klement Gottwald) در ربودن قدرت در چکسلواکی در سال ۱۹۴۸ نمی‌شود، بلکه نقش مستقیم بازی شده از سوی نماینده شوروی والرین زورین (Valerian Zorin) روند تصمیم‌گیری بنش (Beneš) در کابینه‌اش را نمایان می‌سازد؛ یا بحث‌ها و تصمیم‌ها را دربارهٔ سیاست اقتصادی بریتانیا که نمایندگان صندوق بین‌المللی پول با آن موافق بودند؛ یا شرکت نمایندگان بریتیش پترولیوم یا رویال داچ شل در تثبیت بهای نفت درکشورهای تولید کنندهٔ خلیج فارس یا خاورمیانه پیش از آنکه این روندها از دستگاه اوپک به اجرا در آیند، نمایان می‌کند. این مثال آخر نشان می‌دهد که گرچه ممکن است شمار پیوند رخنه‌گرانه افزایش یافته باشند، ولی الزاماً برای همیشه شمار مزبور پایدار نمی‌ماند.

1- J. ***National and*** N. Rosenau, ed., ***Linkage Politics: Essays on the Convergence of International Systems*** (Free Press, 1969); «Toward the Study of national-international Linkages», ***The Scientific Study of Foreign Policy*** (Free Press, 1971), pp. 307-38; «Linkage Politics revisited», in J. Wilkenfield, ed. ***Conflict Behaviour and Linkage Politics*** (McKay, 1973). PP. 25-56.

2- J. H. Herz, ***International Politics in the Atomic Age*** (Columbia University Press, 1959).

3- A. M. Scott, ***The Revolution in Statecraft*** (Random House, 1965).

روزینو دومین نمونهٔ پیوند را واکنشگر می‌خواند. در این مورد کسانی که تصمیم‌های سیاسی درکشور می‌گیرند، این کار را در پاسخ یا تا اندازه‌ای در پاسخ به رفتار پدید آمده در قلمرو کشور اتخاذ می‌کنند؛ ولی کسانی که رفتار آنها مایهٔ انگیزش بوده است، شرکت مستقیمی در تصمیم‌گیری ندارند. شاید بتوان اقدام‌های ئین اسمیت، اسقف موزوروا (Muzorewa) و اندابانینگی سیتوله (Ndabaningi Sithole) از یکسو، و جاشوا انکومو (Joshua Nkomo) و رابرت موگابه (Robert Mugabe) از سوی دیگر، برای رخنه‌گری در روندها و سیاست‌های حزب‌های کارگر و محافظه کار [بریتانیا] برای برگزاری انتخابات در ماه مه ۱۹۷۹ را نمونه‌ای از اینگونه پیوند به شمار آورد.

سومین نمونهٔ زمینه رفتاری به جهت توسعهٔ ارتباطات همگانی در سطح جهان، عادی قلمداد می‌شود؛ و در زمینه رفتاری شامل رفتار رقابتی یا تقلیدی در جو کشور است. موج کودتاهای نظامی، مانند آنچه راکه در دههٔ ۱۹۶۰ در آفریقا دیده شدند، جنبش‌های انقلابی پیاپی و مبتنی بر ایدئولوژی همانند آنچه که در پاکستان و ایران در دههٔ ۱۹۷۰ رخ دادند؛ ستیزه‌جویی دانشجویان که از آمریکا به همه کشورهای پیشرفته جهان در میانهٔ دههٔ ۱۹۶۰ گسترش یافت، همگی نمونه‌های از اینگونه پیوند می‌باشند.

منظور از اینگونه طبقه‌بندی مانند همه طبقه بندی‌های دیگر آن است که اطلاعات و دانسته‌های این مورد را دسته بندی و بررسی کنیم. سودمندی یا عدم سودمندی یک طبقه‌بندی بستگی به مقدار تسهیلاتی دارد که در فرمولبندی موضوع‌ها و اطلاعات مربوطه قرار داده و از این راه بتوان تفسیرهایی برای رخدادهای زمان کنونی و آینده به عمل آورد. کار پیشگامانه روزینو متوجه پی‌ریزی چنین طبقه‌بندی شد، ولی از این حد فراتر نرفت. به هر روی موضوعی که شایان بازگویی است عبارت است از: مفهوم گروههای پیوند، گروههای درونکشوری، یعنی گروهی که درون یک کشور با گروه یا گروههای دیگر درکشورهای دیگر پیوند دارند، چه این گروهها جنبهٔ سیاسی داشته باشند (مانند کمونیست‌ها)، چه جنبهٔ نسلی معین از انسان‌ها (مانند گروه دانشجویان)، پشتیبان منافعی باشند (اتحادیه‌های صنفی) یا دراثر علتی معین گردهم آمده باشند (مانند بومشناسان)، یا پیرو ارزش‌هایی باشند (مانند هماهنگی نژادی)، و غیره.

هالت و ترنر با توجه به مقاله کارل دویچ یک رشته دسته بندی را در رابطه با مفهوم گروه ارتباط فرمولبندی کرده‌اند.[۱] و در این زمینه با توجه به متغیرها، توان همبستگی گروه پیوند نسبت به نظام داخلی که در آن جای دارند، و مقدار مقاومت یا خمودگی نظام، پاسخ‌های زیر را برای مسائل مربوط به یک درونداد معین که اثر فراوانی را به بار آورد، پیشنهاد می‌کنند: نخست، اگر گروه پیوند قویاً به نظام وابسته شده باشد و خمودگی نظام پایین باشد، احتمالاً هر دروندادی یک دگرگونی درون نظام پدید می‌آورد؛ دوم، اگر وابستگی گروه پیوند به نظام نیرومند بوده و خمودگی آن بالا باشد، در این صورت درونداد احتمالاً مایه نابودی گروه پیوند می‌شود؛ سوم، اگر وابستگی میان گروه پیوند و نظام درونی ضعیف بوده و خمودگی نظام بالا باشد احتمالاً دروندادها منجر به بیگانگی گروه پیوند با نظام می‌شود. در چهارمین مورد، اگر وابستگی کم توان و خمودگی نظام هم پایین باشد، هیچگونه پیشنهادی از سوی هالت و ترنر ارایه نمی‌شود، ولی در این مورد، احتمالاً نتیجه پیش‌بینی‌ناپذیر است. مثال نخسین مورد، می‌تواند کودتای سال ۱۹۴۸ چکسلواکی باشد که پیشتر به آن اشاره شد؛ و برای مورد دوم، موضوع در هم کوبی چریک‌های فلسطینی در جنگ داخلی ۱۹۷۰ اردن، و برای مورد سوم، ارتش سرخ ژاپن باشد. کار تجربی اندکی برای آزمایش این پیشنهادها به عمل آمده است، ولی جنبه‌های مثبت این پیشنهادها روشن هستند.

اندیشه پیوند به عنوان راهی برای تنظیم داده‌ها و اطلاعات را می‌توان گسترش داد، تا شامل پیوندها در جهت مخالف درون نظام‌های کشوری و قلمرو آنها نیز بشود. تا به امروز توجه کمتری به چنین اندیشه‌ای شده است. اگر صحنهٔ بین‌المللی را با دید مبتنی بر نظام که در بخش سوم این کتاب بحث شد به نظر آوریم، می‌توان بازده‌های خرده نظام را بر پایهٔ تأثیری که بر نظام‌های کشوری یا بر نظام‌های رفتاری گوناگون دارند، بررسی کرد. البته در بسیاری از موردها، از آنجاکه مفهوم نظام تنها جنبهٔ تحلیلگری جداگانه دارد، بازده برهر دوی آنها اثر دارد. امکان دارد که بازده‌ها در نتیجه تصمیم‌های اتخاذی دولت‌ها به دلیل سیاست داخلی، یا در نتیجهٔ اقدام‌های

1- R. T. Holt and J. E. Turner, «Insular Politics» in Rosenau , ***Linkage Politics,*** pp. 205-6.

گروهای غیردولتی پدید آیند. دو مثال از مورد نخست و سه مثال از مورد دوم را پیشتر ارایه کردیم.

طی دهۀ ۱۹۵۰ فشارهای پیوسته فزاینده‌ای در بریتانیا برای الغای خدمت اجباری سربازی به عمل آمد. دولت محافظه‌کار در سال ۱۹۵۷ در برابر این فشارها سر تسلیم فرود آورد. چنین وانمود شد که نیازمندی‌های امنیتی [کشور] می‌تواند با از دست دادن نیروی انسانی ناشی از الغای خدمت اجباری سربازی، هم تأمین شود: راه حل را می‌شد در گسترش سریع و فراوان شبکه‌های ترابری هوایی و اتکاء به جنگ افزارهای پُرتوان، برای جانشینی نیروی انسانی، یافت. منظور از جنگ‌افزارهای پُرتوان همان سلاح‌های هسته‌ای است. این تصمیم همچون درونداد پیوسته نیرومندی در نظام کشوری بین‌المللی و نیز در روالینه نظامی ـ استراتژیکی بین‌المللی در آمد. جنگ‌افزارهای نیرومندتر با نیروی انسانی کمتر محدودیت‌هایی را بر اقدام‌های احتمالی سیاست خارجی بار می‌کرد: یکی از دلیل‌های تصمیم دولت ویلسون مبنی بر عدم بکارگیری زور علیه اعلام استقلال یکسویۀ ئین اسمیت در رودزیا در نوامبر ۱۹۶۵، آن بود که منبع نیروی انسانی از پیشتر باگسیل سپاه به مالزی (و نیز ارتش بریتانیا دراین)، زیر فشار و محدودیت قرار گرفته بود، و بکارگیری تسلیحات اتمی در این زمینه نیز در صورت لزوم دخالت نظامی در رودزیا، کاملاً نامتناسب و ناممکن بود. همچنین اتکای فزاینده به آنچه که نیروی بازدارنده مستقل هسته‌ای خوانده می‌شود، اثرهایی بر دستگاه نظامی ـ استراتژیکی برای تعادل بازدارندگی، بر آزمایش هسته‌ای، و براحتمال کنترل گسترش جنگ‌افزارهای هسته‌ای، داشته است.

دومین نشانۀ اقدام خارجی در پاسخ به نیازمندی‌های داخلی را می‌توان در سیاست اقتصادی یافت. طبیعتاً سیاست اقتصادی آلمان بسیار تحت تأثیر خاطره تاریخ فاجعۀ تورم ۱۹۲۳ و افسانه و فرهنگ مردمی ناشی از این خاطره‌ها قرار دارد. فرهنگ مردمی در زمینه اقتصاد در بریتانیا زیر سلطه خاطره‌های بیکاری آغاز دهۀ ۱۹۲۰ و دهۀ ۱۹۳۰ واقع شده است. از اینرو به رغم توان اقتصادی آلمان باختری و نیرومندی مارک آن، در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ سیاست آلمان بی اندازه نسبت به تشویق گسترش فعالیت‌های اقتصادی احتیاط آمیز بود، زیرا از ایجاد

تورم ترس داشت، و این احتیاط اثر دلسردکننده‌ای بر سراسر اقتصاد بین‌المللی گذاشت. برعکس، سیاستمداران بارها احساس کردند که لازم است با افزایش هزینه‌های دولتی به افزایش بیکاری پاسخ گویند یا از راه کاهش مالیات‌ها یا ایجاد انگیزهٔ سرمایه گذاری، یا با دادن کمک مالی به استخدام‌های محلی، یا ایجاد برنامه‌های کمک مالی به استخدام‌کنندگان، یا با ترکیب برخی از این سیاست‌ها با همدیگر، به مسئله بیکاری پایان دهند. سیاست‌های گسترش‌خواهانه همراه با جلوگیری از ناکارآیی معمول که منجر به موج واردات شد، نه تنها مایه افزایش موج واردات مواد خام شد، بلکه افزایش تقاضای مصرف کنندگان را فراهم آورد، و این موج‌ها اثرهای واژگونه‌ای بر اندوخته و ارزش ارز، تراز پرداخت‌ها، و ساختارهای بازرگانی بین‌المللی و پول بین‌المللی، بر جای نهادند. از اینرو همانگونه که پیوند جَو بین‌المللی و نظام داخلی به صورت شرکت صندوق بین‌المللی پول در سیاستگذاری اقتصادی بریتانیا وجود دارد، پیوندی نیز میان اتخاذ سیاست‌های داخلی در پاسخ به افزایش بیکاری موجود است، که این بیکاری اثرهایی بر چگونگی کار نظام اقتصادی بین‌المللی دارد.

اثرهای مشابهی را می‌توان در اقدام‌های گروههای غیردولتی یافت. تصمیم شرکت لیلاند (Leyland) بریتانیا برای تأسیس یک کارخانهٔ جدید در اسپانیا، به روشنی گویای فعال بودن نظام اقتصادی بین‌المللی است. همچنین امکان دارد که اثری بر روابط با آن کشور داشته باشد. هرچه شرکت‌ها اهمیت اقتصادی بیشتری یابند، منافع بریتانیا بیشتر برانگیخته خواهد شد. چشمداشت اسپانیا نسبت به عضویت در جامعهٔ اروپا یا ناتو نیز تحت تأثیر قرار می‌گیرد. واین امر می‌تواند بر روش‌های شوروی و تراز سیاسی اروپا و تراز میان شوروی و آمریکا اثر گذارد. اعتصاب کارگران بارانداز در یکی از بندرهای بین‌المللی، ممکن است ناشی از ارتباط با اتحادیه‌های باراندازان کشورهای دیگر باشد، تا از این راه بکوشند کارگران اعتصابی را تشویق کنند که از بارگیری کالا به مقصد بندرهای آنها خودداری ورزند. در این زمینه، تا آنجاکه ممکن باشد، فشار وارد می‌آورند، و اثر اقدام خود را بر نظام اقتصادی بین‌المللی گسترش داده، و احتمالاً صاحبان کشتی‌ها را برخواهند انگیخت که پیوندهایی میان خود پدید آورند تا در برابر اینگونه فشارهای هماهنگ شده، به دفاع برخیزند. به عنوان آخرین نمونهٔ ارایه شده، موضوع در

هم شکستن تانکرهای نفتی را به میان می‌آوریم، که مایه سرایت نفت در دریا و آسیب و زیان به سرزمین‌های کرانه دریا شده، و تشکیل گروههای فشار برای ایجاد مقررات ونیازمندی‌های ایمنی بین‌المللی [در این زمینه] را برانگیخته، و این گروههای فشار، احتمالاً هم در چارچوب روابط با دولت‌های خود دست به اقدام زده و هم به همکاری با دیگر گروههای مشابه درکشورهای دیگر می‌پردازند، تا آنها هم بر دولت‌های خود فشار آورند که در راه اقدامی بین‌المللی [در این زمینه] گام بردارند.

از اینرو مفهوم پیوند، ابزاری را برای بررسی یک رشته از پدیده‌ها (ی بین‌المللی) ارایه می‌کند: اثرهای گوناگون انگیزش پیرامون برونی بر تصمیم‌گیری درونمرزی که البته با اثرهای بازخور همراه است. تأثیر بر نظام‌های بین‌المللی اقدام، درون خرده نظام‌ها، چه از راه دولت‌ها و چه از راه گروههای غیردولتی به نوبهٔ خود مایهٔ بازخور می‌شوند. گروههای ارتباط چه از نظر داخلی و چه از دیدگاه خارجی انگیزشی برای پدیداری روابط نوین بین‌المللی بوده واز این دیدگاه اهمیت دارند. هیچیک از این پدیده‌ها را نمی‌توان در بررسی که با تقسیم‌بندی خرد وکلان تنظیم یافته، گنجانید؛ گرچه برخی از موضوع‌های این زمینه را می‌توان با دشواری کمتر از دیگر موضوع‌های آن در طبقه بندی خرد و کلان گنجاند.

دومین مفهوم سازمانیافته برای بررسی مسئله‌های مندرج در این بخش، موضوع گُستره (area) می‌باشد. این موضوع نیز بیشتر مدیون کار روزینو می‌باشد؛ ولی مفهوم اخیر به گونه‌ای گسترده تر از مفهوم پیوند در نوشته‌های [روابط بین‌المللی] نمایان شده است، که گهگاه به گونه‌ای نابجا یا سست از آن بهره گرفته شده، وگاهی نیز تقریباً هم معنی و مترادف خود مسئله به شمار می‌آید. هیچگونه تعریف پذیرفته شده‌ای برای مفهوم گُستره وجود ندارد. تعریف رسمی روزینو چنین است: «(۱) دسته‌ای از ارزش‌ها، که تخصیص یا احتمال تخصیص آنها (۲) منجر به اثرگذاری یا احتمال اثرگذاری بر بازیگران شده و به گونه‌ای شدید بر سر (الف) راهی که ارزش‌ها باید جایگزین شوند، یا (ب) سطح‌های افقی [منظور سطح اجرایی است] که اینگونه جایگزینی‌ها در آنها روا داشته می‌شوند (۳) این سطح‌ها دست‌اندرکار رفتاری مشخص هستند که

در جهت بسیج پشتیبانی [همگان] برای دستیابی به ارزش‌های ویژه، تعیین شده‌اند.(۱) این تعریف نسبتاً پیچیده اگر در مقابل رویه‌های سنتی معمول قرار داده شود از دشواری‌های مفهوم آن تا حدی کاسته شود.

اگر دولت‌های کشورها درون سرزمین خود کنترل نتیجه‌ها و پیامدها را در دست داشته باشند و بر شهروندان خود فرمانروایی کنند و از وفاداری آنها برخوردار باشند، روند سیاسی (یا تصمیم‌گیری دربارهٔ اینکه چگونه ارزش‌ها جایگزین شوند) از دیدگاه درونمرزی شامل تلاش در راه نفوذگذاری در دولت یاتعویض آن است، و از دیدگاه خارجی شامل روابط چانه‌زنی میان دولت‌ها می‌باشد. بنابراین همچنان دو سطح افقی، داخلی و خارجی وجود داشته و خواهد داشت، که در آنها با همه دشواری‌ها با روندی یگانه و پیچیده در هر سطح، برخورد می‌شود. به هررو اگر وفاداری‌ها دچار پراکندگی شوند، اگر دولت‌ها توانا نبوده یا در مورد جایگزینی ارزش‌ها توانایی کافی نداشته باشند؛ احتمالاً" اقدام در راه بکارگیری فرآیندها یا ساختارهای دیگری که بتوانند جایگزینی مورد قبول را ترتیب دهند، به عمل می‌آید. از اینرو کوشش‌ها و توجه به سوی کشور (که منبعی کامل، بر حق و مؤثر برای جایگزینی ارزش است، و به صورت افقی در رابطه با جایگزینی همه ارزش‌ها عمل می‌کند)، و به ارزش ویژه (یا دسته گوناگونی از ارزش‌ها) در رابطه با نیاز یا خواست جایگزینی، متمرکز می‌شوند. یعنی بُرشی در همورزی‌های سراسری در مفهوم عمودی آن صورت می‌گیرد که شامل همهٔ رفتارها، روندها و ساختارهای مربوط به جایگزینی ارزش ویژه می‌شود، البته بدون توجه به «سطحی»، که روندها و رفتارها در آن رخ می‌دهند.

بگذارید دو دسته از ارزش‌ها راکه مردمان همه جا [در سراسر جهان] اساساً به آنها توجه دارند برشمریم ـ امنیت، فردی و جمعی، و رفاه اقتصادی ـ و باردیگر به برخی از مسئله‌هایی که در این فصل در زمینهٔ مفهوم «گُستره» پدید آمد، توجه کنیم. موضوع گُستره در زمینه امنیت، یا دسته ارزش‌هایی راکه درون آن جای دارند، می‌توان تحلیلگری کرد. (که مورد بحث قرار گرفته است)، و کوشش شود که نتیجه‌ها توضیح و تشریح شوند، و این کار تنها ازراه بازیگران و

1- Rosenau, ***The Scientific Study of Foreign Policy,*** p.141.

روندهای گوناگون ـ البته در میان کشورها ـ به انجام رسد. برای مثال فعالیت گروههای چریکی و تروریستی نشانهٔ کاهش اعتماد به دولت است، و سطح خشنودی یا پذیرش ارزش نظام‌ها را پایین می‌آورند؛ در نتیجه امکان دارد وفاداری به برونمرز، از وفاداری نسبت به خود کشور افزونتر شود، و ارسال اطلاعات سریع رفتار رقابت آمیز را برانگیزاند، و چریک‌ها یا تروریست‌ها بتوانند به این وسیله سخنان خود رابه گوش جهانیان برسانند؛ و این کار را از راه دسترسی به ابزارهای ویرانگر به انجام رسانند. تأثیر عمودی آنها بر نتیجه‌های امنیتی می‌تواند در انحراف منابع کشور از هدف‌های خارجی به سوی هدف‌های داخلی بازتاب پیدا کند (مانند آنچه که ارتش جمهوریخواه ایرلند در ایرلندِ شمالی به اجرا درآورد)؛ و یا برالگوی گفتگوها در رابطه با مسئله‌ای ویژه (مانند نقش سازمان آزادیبخش فلسطین در کشمکش عرب‌ها و اسراییل)، تأثیر بگذارد؛ یا احتمالاً در برانگیختن فرآیندهای نهادین بین‌المللی نمایان شود (مانند گام‌های درنگ‌آمیزی که نسبت به اقدام مشترک در واکنش به هواپیماربایی برداشته می‌شوند).

نظام‌های مبتنی بر اتحادیه‌ها چهره‌های گوناگون دسته ارزش‌های امنیتی را نمایان می‌سازند. تقسیم ناپذیری استراتژیکی جهان، و طبیعت، برد دامنه و هزینهٔ نظام‌های تسلیحاتی، حتی تأمین امنیت را برای نیرومندترین و بزرگترین کشورها ناممکن می‌نمایاند؛ و از اینرو تنها راه تأمین امنیت را در چارچوب تشکیل اتحادیه‌ها می‌باشد. اتحادیه‌هایی مانند ناتو یا پیمان ورشو [پیشین]، کمابیش، توان آن رایافته‌اند که نقشی مستقل در رابطه با نتیجه‌های امنیتی بازی کنند، و اتحادیه‌های مذکور این نقش‌ها را هم در همورزی استراتژی بازدارندگی و دفاعی در سطح جهان بازی کرده‌اند، و هم در زمینه توانایی‌های دفاع اقتصادی و از راه نفوذ گذاری بر تولید و تدارک جنگ‌افزار نشان داده‌اند. درجهٔ چنین نقش مستقلی متفاوت بوده و بستگی دارد به: ساختارهای فرماندهی، یکپارچگی یا مجزا بودن نیروهای کشورهای عضو؛ یکنواخت بودن یا نبودن نظام‌های تسلیحاتی؛ و اینکه آیا دستیابی به جنگ‌افزارها در میان کشورهای عضو توأم با خردمندی است یا نه؛ آیا ساختار درونی و پشتیبانی لجستیکی یکی شده یا هر کشور کنترلی جداگانه براین کار دارد؛ آیا چند دستگاه تصمیم‌گیری سیاسی ونظامی وجود دارد؛ آیا دبیرخانه مستقلی وجود دارد یانه؛ اعضای آن چگونه برگزیده شده اند. هرچه عادت بحث و مشورت

سیاسی ریشه‌دارتر باشد، دبیرخانه نیرومندتر و مستقل‌تر است، و هرچه فرماندهی، نیروها، تدارک تسلیحاتی و ساختاردورنی یگانه تر باشند، اتحادیه از نقش مستقل‌تری برخوردار شده، و سهم افزونتری در نتیجه‌های امنیتی خواهد داشت.

سومین جزء ترکیب پیچیده روابط چند سطحی یا چند بازیگر در زمینه مجموع ارزش‌های امنیتی، شرکت‌های چند ملیتی هستند که کار آنها کلاً یا جزئاً مربوط به فروش یا ساخت نظام‌های تسلیحاتی یا ساخت یا فروش قطعات اصلی نظام‌های تسلیحاتی می‌شود. بیشتر دولت‌ها می‌کوشند تا کنترلی بر فروش نظام‌های کامل تسلیحاتی داشته باشند، و امکان دارد که چنین کنترلی در نقطه اصلی (ساخت یا فروش) غالباً بسیار مؤثر افتد. ولی فروش و ارسال جنگ‌افزارهای کوچک‌تر به صورت پنهانی وجود دارد (در غیراین صورت چریک‌ها و مزدوران نمی‌توانند تجهیز و مسلح شوند). ارسال جنگ‌افزاری که برای یک مشتری معین اعلام و قلمداد شده، ممکن است در دست دیگری بیفتد؛ و عملیات شرکت‌ها در رابطه با نوع فعالیت‌ها احتمالاً اثرها و کاربردهایی در زمینه‌های دیگر امنیتی دارند؛ به ویژه تا آنجا که مربوط به شرکت‌ها می‌شود، دشواری‌های کنترل زمانی پدید می‌آید که شرکت برنامه پژوهش، آزمایش و ساخت کار بزرگی را در دست داشته و بخواهد بخش‌های مختلف [نظام تسلیحاتی] را میان شرکت‌های هم پیمان خود در چند کشور تقسیم کند. مهم‌تر از همه آنکه شرکت‌هایی که دست‌اندرکار پژوهش و ساخت بخش‌های حساس نظام تسلیحاتی هستند (مانند دستگاه‌های الکترونیک خرد)، امکان دارد که بیش از اندازه برای دولت‌ها، چه کشورهای میزبان و چه کشور اصلی شرکت چند ملیتی، دشوار باشد که به اندازه کافی نسبت به جزییات کل فعالیت‌های شرکت آگاه باشند، تا بتوانند بر گذر ونقل انتقال مرزی مربوط به اطلاعات استراتژیکی عمدتاً مهم، کنترل داشته باشند. گستره‌ای که چنین فعالیت‌هایی در آن رخ می‌دهد، عمدتاً بستگی به آن دارد که آیا مدیران شرکت نسبت به سیاست کشور معینی حساسیت یا وفاداری نشان می‌دهند یا نه، و اگر چنین نباشد، آیا شرایط بین‌المللی طفره رفتن از کنترل را ممکن می‌سازد یا نه. پیشتر اشاره شد که شرکت‌های نفتی بریتانیا از تحریم رودزیا طفره رفتند (ماده‌ای که برای تولید جنگ‌افزارها مهم است، ولی خودش جنگ‌افزار نیست)، و در این مورد گردانندگان شرکت چنین

تشخیص دادند که منافع شرکت‌ها بر ملاحظات سیاسی دولت بریتانیا اولویت دارد.

این مثال‌ها نشان می‌دهند که درک نتیجه‌های امنیتی را نمی‌توان تنها از راه سیاست‌های دفاعی و امنیتی کشور یا همورزی کشورها در سطح نظام به دست آورد. هریک از این سه بازیگر غیرکشوریِ مورد اشاره، هردو سطح را قطع می‌کنند. موضوع مفهوم گُستره، ابزار هماهنگ‌کننده‌ای را به دست می‌دهد، که با این پدیده‌ها دمساز می‌شود.

می‌توان از این مفهوم در رابطه با رفاه اقتصادی نیز بهره گرفت. عامل‌های مربوط به ارزش‌های رفاه اقتصادی شامل افزایش کارایی، توسعه، اشتغال کامل، توزیع درآمد، ثبات قیمتها، کیفیت زندگی، و امنیت اقتصادی می‌باشند.[1] در بحث‌های پیشین این فصل باید این نظر روشن کرده باشد که نتیجه‌ها در رابطه با هیچیک از اینها، دست کم تا آنجا که مربوط به کشورهای پیشرفته و پیشتاز می‌شود، نمی‌تواند تنها از راه توجه به سیاست‌های کشور، یا همورزی کشورها در سطح بین‌المللی تعیین شوند: چنین نتیجه‌هایی نیاز به توجه به بازیگران گوناگون دارند، از جمله بانکداران، اتحادیه‌های کارگری، مقام‌های پولی بین‌المللی، بورس بازان، و شرکت‌های چند ملیتی، که بیشتر آنها کمابیش به صورت عمودی، در سطح‌های گوناگون به کار می‌پردازند. اکنون اجازه دهید بحث خود را دربارهٔ شرکت‌ها روشن سازیم.

شرکت‌ها [ی چند ملیتی] همانگونه که از نام آنها بر می‌آید، کارهای خود را از راه شرکت‌های تابع که در کشورهای دیگر تأسیس کرده‌اند، ادامه می‌دهند. مدیران شرکت‌های تابع گهگاه وفاداری خود را میان کشوری که از آن می‌آیند (یا با احتمالی کمتر، اگر تابعیت کشور جدیدی راکه درآن کار می‌کنند، گرفته باشند) و شرکت مادر، و فعالیت‌های آن، و نیروی کار آن، تقسیم کرده‌اند. خود نیروی کار در صورت ایجاد کشمکش میان دولت و کارفرمایان، گاهی ممکن است طرف کارفرما را بگیرند. مقدار فروش سالانه بزرگ‌ترین شرکت یعنی جنرال موتورز (General Motors) [آمریکا] بیش از تولید ناویژه ملی هریک از کشورهای جهان، جز چند کشور معین می‌باشد. چنین حجم عملیاتی، توان نفوذگذاری را به صورت الگوی بازرگانی، موقعیت

1- F. C. Bergsten and L. B. Krause, ***World Politcs And International Economics*** (Bookings, 1975), p.26.

فعالیت اقتصادی، سطح اشتغال، حرکت بین‌المللی سرمایه، و ارزش و نرخ ارز فراهم می‌آورد؛ که طی آن منظورها و هدف‌هایی که با هدف برخی از مردمان در برخی از کشورهایی که در آن فعالیت دارند، سازگاری داشته باشند، پدیدار می‌سازند، ولی همین منظورها و هدف‌ها با برخی دیگر، در کشورهای دیگر، در کشمکش می‌باشند. در زمینه‌های کشمکش، چه متغیرهایی وجود دارند که مربوط به نتیجه‌ها و پیامدها می‌شوند؟

مایه‌های توانمندی شرکت‌های چند ملیتی عبارتند از: سرمایه، فن‌آوری، و دسترسی به بازارهای جهانی. در گفتگو با شرکت‌های چند ملیتی برای تأسیس شرکت وابسته، توان اصلی کشور در کنترل سرزمین است، و دراینجا این پرسش پیش می‌آید که آیا شرکت چند ملیتی در صدد دستیابی به بازارها می‌باشد، یا منابع مواد خام، یا بهره‌برداری از سرمایه‌گذاری در چارچوب سودی است که انتظار دارد از هریک به دست آورد، متغیری بسیار مهم و جانشین‌پذیر است ـ وجود دیگر شرکت‌های چند ملیتی که بتوانند پیشنهاد سودی مساوی یا بیشتر را بدهند، یا کشورهای دیگر که بتوانند فرصت‌های مساوی یا افزونتری را در اختیار آن نهند. در میان عامل‌هایی که بر جانشین پذیری بار می‌شوند، چگونگی کار و کوشش شرکت چندملیتی می‌باشد. در صورتی که همه چیزهای دیگر مساوی باشند، برای مثال شرکتی که درگیر در کار استخراج معدن می‌باشد، قدرت دادوستد کمتری نسبت به شرکتی که اتومبیل تولید می‌کند، دارد؛ زیرا شرکت نخست تنها در کشورهایی می‌تواند فعالیت کند که منابع یا کان‌های مورد نظر وجود داشته باشند؛ در صورتی که تولیدکننده اتومبیل، کمابیش، می‌تواند کارآوریهای خود را در هر جایی انجام بدهد.

پس از اینکه کار شرکت راه‌اندازی شده و جا افتاد، ملاحظات دیگری هم به میان می‌آیند. امکان دارد که یک شرکت بزرگ اشتغال فراوانی پدید آورد، و این موضوع حتی در کشورهای پیشرفته هم می‌تواند مورد بهره‌برداری قرار گیرد و در نتیجه دولت امتیازهای معینی بدهد؛ همچنانکه در سال ۱۹۷۵ شرکت کرایسلر (Chrysler) با موفقیت با دولت ویلسون کنار آمد. از سوی دیگر سرمایه‌گذاری شرکت همچون گروگانی در دست دولت میزبان است، و شرکت‌های نفتی در خاورمیانه حتی پس از آنکه بخشی از دارایی‌های آنها ملی اعلام شد، ترجیح دادند

کارآوریها و کار خود را همچنان در آنجا نگهدارند. اینکه تا چه اندازه امکان دارد که کشور میزبان مدیریت و مالکیت شرکت را در اختیار گیرد، با توجه به چگونگی کار شرکت، فرق می‌کند: در جایی که نرخ رشد نوآوری‌های تکنولوژیکی و پیشرفت شرکت بالا است و پیوسته نیاز به سرمایه گذاری جدید وجود دارد، یا در جایی که شرکت چند ملیتی می‌تواند سرمایه، تکنولوژی و بازار نوینی از راه تولیدهای گوناگون پدید آورد، مصادره یا در اختیار گرفتن دارایی‌های شرکت چندملیتی از سوی کشور میزبان دشوار است. همچنین در این زمینه امکان دارد شرکت چند ملیتی استخراج‌کننده [کان‌ها] از موقعیت کمتری برخوردار باشد.

هنگامی این عامل‌ها بر بازی دوسویه یا چند سویه میان شرکت‌های چندملیتی و کشورها اثر می‌گذارند، که کارآوریها و کوشندگیهای سطح شرکت در چارچوب گُستره جهانی قرار داشته باشد؛ روشن است تا آنجا که به رفاه اجتماعی مربوط می‌شود، جایگزینی ارزش، مانند امنیت در آن زمینه برای بررسی نتیجه‌ها، چه در سطح کشور و چه در سطح بین‌المللی اهمیت فراوان داشته و آن نتیجه‌هایی را که در بسیاری از موردها مهم و در برخی هم قطعی می‌باشند، می‌توان کلا" در چارچوب موضوع گستره بررسی کرد. با اینهمه برش موضوع گستره نیز با ساده‌سازی و بُرش خود، حقیقت را واژگونه می‌کند، درست همانند برشی که در خرد ـ کلان به کار می‌آورد؛ و روشن است که اگر بر چنین مسئله‌ای تمرکز شود، نبایستی روابط میان موضوع گستره‌های گوناگون را نادیده انگارد، و چنین روابطی را روابط بین‌الملل خرد ـ کلان به گونه‌ای مؤثر وارسی می‌کند. این موضوع ما را به آخرین مسئله از سه مسئله پیشنهادی به عنوان ابزار بررسی پرسش‌هایی که در این فصل پدید آمدند، یعنی به چشم انداز جامعه جهانی موضوع می‌رساند.

در مورد مسئله گُستره‌ها، هیچگونه راه کلی پذیرفته شده‌ای برای تعریف یا برداشتگری از سازهٔ جامعهٔ جهانی وجود ندارد. شاید بهترین تحلیلگری شناخته شده در بریتانیا تحلیلگری جان برتن باشد، که جامعه جهانی را از دیدگاه شمار بسیار انبوهی از روابط رفتاری قلمداد کرده واز اینرو نقشه ای از جهان که به همگان ارایه شده، همانند توده‌ای از تارهای عنکبوت است که روی همدیگر قرار گرفته، و در برخی جاها این رشته‌ها با یکدیگر تقاطع می‌کنند، و تمرکز در جایی

ازجـای دیگـر افـزونتر مـی‌باشد.[۱] وی نکـته‌ای از نـوشته مـنتشر شـده اچ سـی کـلمن (H. C. Kelman) را چنین بازگو می‌کند: .... آنچه که دگرگونی می‌یابد یک جامعهٔ جهانی به معنی یک دستگاه یگانه نیست، که در یک سرزمین معین قرار دارد، بلکه راههای گوناگونی در تشکیل یگان‌های فراملیتی است که وظیفه‌های ویژه و گوناگونی را به اجرا درمی‌آورند، یا بـازگوکننده ارزش‌ها و سلیقه‌های ویژه و گوناگون می‌باشند. این‌ها جامعه‌های جهانی هستند که افزوده بر جامعه‌های ملی که ما به آنها تعلق داریم، شکل می‌گیرند ولی جانشین آنها نمی‌شوند.[۲]

این فرمولبندی‌ها، و تشریح آنها به وسیله برتن، جذاب و گیرا هستند، ولی امکان دارد همیشه روشن و دقیق نباشند. به هرروی ممکن است زمینه و پیشینه‌ای را برای چهار سیمای معمولی شناخته شدهٔ یک جامعه، که در سطح جهانی یافت می‌شوند، پدید آورنـد (البـته در نمونهٔ جنینی آن)، که عبارتند از: برگزیدگان، طبقه‌بندی، کارکرد کارآورانه، و هنجارها و ارزش‌ها.

موضوع برگزیدگان جامعهٔ جهانی مربوط می‌شود به بحث پیشین دربارهٔ تقدم وفاداری؛ البته اگر هنوز هم نقش برتر سیاسی یا اجتماعی برگزیدگان در جامعه‌های کشوری را مهم به شمار آوریم، موضوع برگزیدگان جهانی پایه واساسی نخواهد داشت. ولی پیشتر گفته شد، کـه هـم اکنون گروههایی مانند دانشمندان، و پزشکان خود را تـا انـدازه‌ای مـتعلق بـه جـامعهٔ جـهانی دانشمندان یا پزشکان به شمار می‌آورند، زیرا دارای تخصص مشترک بوده، و از برخی جنبه‌ها توان ارتباط و تماس مؤثرتری با همتایان در خارج و داخل کشور خود دارند. پیشتر گفته شد که امکان دارد راه حل دشواری‌های انرژی از راه همکاری دانشمندان آمریکایی، روسیه، اروپایی و ژاپنی برای دستیابی به انرژی هسته‌ای ترکیبی، به دست آید. در زمینهٔ اقتصادی به گونه‌ای فزاینده ابزارهای بسیار پیشرفتهٔ تحلیلگری و پیش‌بینی می‌توانند تنها به کمک اقلیت کوچک برگزیدگان نمود یابند، و هنگامی که بانک‌های مرکزی با مشاوران خود دیدار می‌کنند تا دربارهٔ نظام پولی بین‌المللی به بحث و مشورت پردازند، بی‌چون و چرا خود رادر درک مشترک نسبت به آنچه که می‌کنند، سهیم به شمار می‌آورند (البته الزاماً خود را در هدف‌های همسان شریک نمی‌دانند)، و

1- J. W. Burton, ***World Society*** (Cambridge University Press, 1972), p.43.

۲ـ نقل قول شده در نوشته برتن، همان منبع صفحه ۵۱.

از اینرو امکان دارد در میان هم‌میهنان خود کسانی را با عدم مهارت و تخصص بیابند. [و با ایشان به رایزنی نپردازند].

حتی در سطح سیاسی نیز چنین ادارک مشترکی، احتمالاً" به طور کامل نایاب نیست؛ جورج مدلسکی در سال ۱۹۷۰ در مقالهٔ بسیار روشنگرانه‌ای، وزیران خارجه را به عنوان برگزیدگان جهان به شمار آورد.(۱) وی مشابهت‌های فراوانی را میان زمینه اجتماعی این نخبگان از جمله تحصیل بیشتر آنها در دانشگاههای معینی غیر از دانشگاههای کشور متبوع خود این نخبگان یافت. وزیران خارجه گهگاه با همدیگر دیدار کرده، پیوسته در تماس‌های کتبی یا شفاهی بوده، همدیگر را می‌شناسند، و همگی برخی از نمودهای الگوی ارزش برگزیدگی را در رابطه با عامل‌های همکاری و کشمکش، آشکار می‌سازند. وی احتمال‌هایی را یافت که نقش وزیران خارجه از صورت فرستاده به صورت نماینده در آمده، و دشواری‌ها را نه تنها بر پایه دستورهای داده شده از سوی دولت‌هایشان، بلکه دست کم بر پایه برداشتی نوین یا دگرگونه و مشترک از منافعی که با دیگر وزیران خارجه دارند، به راه حل می‌رسانند. اگر چنین برگزیدگانی در سطح جهانی پدید آیند، که از راه نقش‌ها، مبادله‌ها، درجهٔ اشتراک در سابقه و زمینه، مهارت، تخصص ویژه یا درک تکنیکی، والگوی ارزشی برگزیدگی، دارای همسانی‌هایی باشند، برداشت یک جامعهٔ جهانی بیشتر با واقعیت نزدیک می‌شود، و این برداشت به عنوان ابزاری در سازماندهی مسئله نقش و صلاحیت دولت، به کار گرفته می‌شود.

مفهوم طبقه‌بندی در جامعهٔ جهانی با معنی ویژه‌ای پدید آمده است و غالباً در مورد تفاوت در توانایی‌های نظامی و اقتصادی و مفهومی و نیز موقعیت و اعتبار کشورها به کار می‌آید. روشن است که برخی از کشورها در هر سه مورد دست بالا را داشته و برخی دیگر از کشورها دست پایین را دارند، در حالی که دیگر کشورها در برخی از زمینه‌های مذکور، دست بالا و در برخی دیگر دست پایین را دارند. برای مثال ژاپن در پایان دههٔ ۱۹۷۰ از نظر توانایی‌های اقتصادی در ردهٔ سوم بود، از دیدگاه موقعیت و اعتبار پایین‌تر از آن، و از نظر نظامی از آن هم

1- G. Modelski, «The foreign ministers as a world élité», ***Peace Reserch Society (International) Papers*** xiv(1970), pp.31-46.

بسیار پایین‌تر بود. تحلیلگری‌هایی در این زمینه به عمل آمده و مشخص شده است که عدم تراز (یعنی داشتن مقامی بالا در برخی از زمینه‌ها، و مقامی پایین در برخی دیگر از زمینه‌ها) بیش از تراز و تعادل مایه کشمکش می‌شود.[۱]

به هر روی، می‌توان مفهوم طبقه‌بندی را در زمینه‌ای همگانی‌تر بررسی کرد. در بحث پیشین دربارهٔ قدرت کشورها در دستیابی به آرمان‌ها، نکته‌ای گفته شد که مربوط می‌شد به آمیزهٔ ویژه توانایی‌های موجود در رابطه با موضوع و با دیگر کشورهای دست‌اندرکار، که اهمیتی اساسی در دستیابی به رفتار تعدیل شده ودلخواه داشت.[۲] همچنین دربارهٔ پیامدها، آمیزه‌های گوناگون توانایی‌های یگان‌ها در جامعهٔ جهانی، و درجهٔ مربوط بودن آنها، می‌تواند احتمالاً ابزار سازماندهندهٔ سودمندی باشد. پیشتر به ارزش کل فروش سالانهٔ جنرال موتورز اشاره شد، و آن را با تولید ناویژه ملی کشورها مقایسه کردیم، ولی این ظاهراً و به خودی خود توان اثرگذاری بر پیامدهای بین‌المللی را نمی‌رساند. در ظاهر اگر مسئلهٔ مورد نظر برابری ارزی باشد، توان اقتصادی جنرال موتورز احتمالاً نفوذ و تأثیر بسیار بیشتری بر نتیجه‌ها دارد؛ تا دربارهٔ مسئلهٔ نصب یا برچیدن موشک‌های میان برد کشور در ترکیه. بنابراین مفهوم طبقه‌بندی و عدم تراز به مفهوم آن است که برخی در ردهٔ بالا و دیگران در ردهٔ پایین‌اند، و امکان دارد این موضوع به بررسی چگونگی نتیجه‌های به دست آمده در جامعه‌ای که شامل بازیگران گوناگون با نقش‌های جور واجور و در سطح‌های متفاوتی از توانایی باشند، کمک شایانی بکند.

مفهوم کارکرد عملیاتی معنا و کاربرد ویژه‌ای در جامعه جهانی دارد که کمتر از مفهوم طبقه‌بندی نیست. شالودهٔ آن کارکردگرایی ساختاری است. برای اینکه جامعه‌ها پابرجا بمانند، لازم می‌آید که کارها و وظیفه‌های معینی را انجام دهند، و انجام چنین کارها یا وظیفه‌هایی به ساختارهای معین یا الگوهای رفتاری و همورزی دست‌اندرکار و معمول در جامعه بستگی

۱ـ برای مثال نگاه کنید به:

M. A. East, «States discrepancy and voilence in the international System» in J. N. Rosenau, V. Davis, M. A. East, eds., ***The Analysis of Ineternational Politics*** (Free Press, 1972). pp. 229-319.

۲ـ نگاه کیند به صفحه‌های پایانی فصل ۵.

دارند- و این موضوع را به دشواری می‌توان در سطح بین‌المللی پیاده کرد؛ البته جز موردهایی که مربوط به سرشت ساده و همگانی جامعهٔ جهانی می‌شوند. برای مثال، نمی‌توان برای جامعه‌ایکه هدفی شناخته شده ندارد، چگونگی کار دستیابی به هدف را شناسایی کرد: بسیاری از یگان‌های جامعه، کشورها یا یگان‌های دیگر، از خود دارای هدف‌هایی هستند، که می‌کوشند نخست آنها را مستقیماً و در روابطی مبتنی بر چانه‌زنی و در حال دگرگونی به دست آورند، و تمایلی به دستیابی به آنها از راه ساختار اجتماعی ندارند. از سوی دیگر کارکرد الگوداری را می‌توان در چارچوب روند دیپلماسی یافت که از این راه ارتباط میان کشورها حفظ می‌شود، و بر پایه هنجارها و ارزش‌های روند پیوند، خود را به پیش می‌راند. به هررو، مسئلهٔ اصلی کارکردگراییِ ساختاری در سطح جهانی و نیز در سطح نظام داخلی بسیار سخت و دشوار می‌باشد، یعنی در مورد کارکرد، و چگونگی نسبت دادن کارهای انجام شده با ساختارها، و نیز بکارگیری الگو برای تحلیلگری هر جامعهٔ جهانی واقعی، با دشواری روبرو است. در این راستا دو اقدام دلیرانه از سوی جورج مدلسکی و فردریگز (Fred Riggs) در سال ۱۹۶۱ برای سازگار ساختن الگو با جامعهٔ جهانی صورت پذیرفته است؛[۱] که البته هیچیک از آنها نتیجه در خور توجهی به بار نیاورد.

کارکرد در سطح بین‌المللی بسیار بیشتر از حد معمول به کارکردگرایی بستگی دارد، که مفهومی بسیار متفاوت است و اساساً از نوشتهٔ دیوید میترانی (David Mitrany) ناشی شده است.[۲] در اینجا مسئله آن نیست که کارکردهای معینی بایستی برای پابرجایی جامعه انجام شوند، بلکه فعالیت‌ها یا بده بستان‌های ویژه‌ای به اجرا درمی‌آیند، به این امید که به همکاری دادوستدگرانه‌ای بینجامد. از آنجا که انسان‌ها آمادگی دارند که خود را وابسته به نهادهایی کنند که حداکثر رفاه آنها را به بار می‌آورند، و از آنجا که در سدهٔ بیستم در بسیاری از موردها، به حداکثر

1- G. Modelski, «Agraria and Industria: two models of the international system»; F. W. Riggs,» International relations as a Prismatic System», in K. Knorr and S. Verb, eds. ***The International System*** (Princeton University Press, 1961), pp. 118-43 and 144-81.

۲ـ برای مثال نگاه کنید به:

D.Mitrany, ***A Working Peace System*** (1943; repr. Quadrangle Press 1966).

رساندن رفاه نیاز به کارکرد نهادهای جهانی دارد، پیشرفت چنین فعالیت‌هایی اندک اندک منجر به جهانگرایی جامعه و پدیداری ساختارهای نهادین مناسب می‌شود. وی می‌گوید: ... یک «نظام کارکردین صلح» برای این پدید خواهد آمد که به کاهش کشمکش با مجاز شمردن ابراز وفاداری چند جانبه، ایجاد هدف‌های والا، از میان برداشتن مانع‌ها برای درهم‌آمیزی و ایجاد احساس امنیت از راه انجام وظیفه‌ها و کارهای لازم و نه از راه نظام تهدید، گرایش دارد. از انیرو توسعهٔ یک «نظام کارکردین صلح» بستگی به این دارد که روند یادگیری همکاری موفقیت‌آمیزی را از زمینه‌ای به زمینه‌های دیگر گسترش دهیم.(۱)

این واقعیت که امیدهای فراوان میترانی و یاران وی به حقیقت نپیوستند، دلیلی کافی برای کنارگذاشتن مفهوم مزبور نیست. زیرا این مفهوم در زمینه روشنگری روندهای اجتماعی در صحنه‌ای آشفته و پر هرج و مرج کار فراوانی انجام داده است. این دگرگونی بـه آنگونه کارکردگرایان انتظار داشتند خطی نبود بلکه با مانع‌ها و عقب‌نشینی‌هایی نیز روبرو بوده است. موضوع تأثیرهای انباشته روی هم [مثال تارعنکبوت در صفحه‌های پیشین] کمتر از حد مورد انتظار بوده؛ و بسیاری از نهادهای نوین، غیر از آن نهادهایی که مربوط بـه کارکرد کارآورانه می‌شوند، پدید آمده‌اند. از اینرو گمان می‌رود که اجرای الگوهای بده بستان و روند همکاران در پشت این نهادها پنهان مانده باشند. دولت‌ها ثابت کردند که برای دفاع از مقام و قدرت خود مقاوم هستند. سردرگمی و پیچیدگی فزاینده روابط و نامعلومی نتیجه‌ها و پیامدها به گونه‌ای فزاینده کارارا برای شناسایی منابع سودمند و نتیجه‌گیری دلخواه، دشوار ساخته‌اند. این نتیجه‌گیری‌های بدبینانه عمدتاً ناشی از تجربهٔ پیشرفت کنترل‌شده به سوی یگانگی اروپای باختری است، یعنی جایی که آشکارا و آگاهانه در زمینه بکارگیری عقیده‌های کارکردگرایان، دست به کا زده است. ناکامی در پیش‌بینی‌های لازم در چارچوب و زبان ویژه برای نشان دادن نادرستی دیدگاه‌های کارکردگرایان کافی نمی‌باشد، و این گروه همچنان به تمرکز بر کار نوشتن و اندیشیدن دربارهٔ دشواری‌های جامعهٔ جهانی هستند.

1- A. and P. Taylor, J. R. Groom, «Functionalism and world Society» in A. J. R.Groom eds., ***Functionalism*** (University of London Press, 1975),pp. 94-5.

آخرین چهره جامعه جهانی را می‌توان در چارچوب هنجارها و ارزش‌ها یافت. یکی از دشواری‌های مفهوم جامعهٔ جهانی ناشی از این حقیقت است که اجتماع‌ها با همدیگر تفاوت دارند، و ویژگی‌های مشخص آنها را باید در نظام‌های ارزشی متفاوت شان جستجو کرد. در سطح جهانی هیچ جامعه‌ای که بتوان آن را با جامعه جهانی متفاوت دانست، وجود ندارد، و بسیاری از اعضای مهم چنین جامعه‌ای مجموعاً به این دلیل به وجود آمده‌اند که دارای نظام‌های ارزشی متفاوتی هستند. افزوده‌براین، بیشتر افراد و در همه بخش‌های جهان هنوز هم به شدت به نظام ارزشی جامعهٔ کشور خود باور داشته واز آن پیروی می‌کنند، و گرچه نمونه‌های چندی یافت می‌شوند که درون نظام‌های ارزشی جهانی پدید آمده‌اند، همچنانکه پیشتر در این فصل به آنها اشاره شد، ولی چنین نظام‌های ارزشی شمار و دامنه‌ای محدود دارند.

در مورد سودمندی هنجارهای و ارزش‌ها در سطح جهانی، شاید دو دلیل وجود داشته باشد. نخستین دلیل بر می‌گردد به بحثی که پیشتر در این فصل به عمل آمد، یعنی بحث درباره چشمداشت یا آرمان‌های جامعه‌های مردمی. در آنجا بحث شد که جامعه‌ها به دلیل سه آرمان اصلی به وجود آمده‌اند: تا آمیزش اجتماعی را که برای انجام توانایی‌های انسان لازم است، گسترش داده؛ رفاه خود را از راه تقسیم کار و انجام هرکار معینی به وسیلهٔ فردی که بهترین شایستگی و توان را برای آن دارد، به دست آورده؛ و امنیت فردی و اجتماعی خود را تأمین کنند.[۱] موضوع‌هایی را که در این فصل مورد بحث قرار دادیم، می‌توان در چارچوب این آرمان‌ها به بررسی گذاشت. از آنجا که امروزه ارتباطات جهانی به گونه‌ای مؤثر، بی‌درنگ و بدون صرف وقت صورت می‌پذیرند (و البته این سرعت ارتباطات از راه مانع‌های زبانی و گویشی و ترجمهٔ آنها محدود می‌شود)، و از آنجا که فرهنگ‌های دیگر نمی‌توانند و نمی‌خواهند از همدیگر منزوی بمانند، و مراوده و بده بستان میان فرهنگ‌های گوناگون بسیار گسترده اند و در برخی از بخش‌های جهان نفوذ متقابل دارند، و از آنجا که مردمان می‌توانند خود به مسافرت و گشت‌گذار [در جهان] پردازند، و نیز اندیشه‌های خودشان راهم می‌توانند خارج از مرزهای

۱ـ نگاه کنید به فصل ۳.

سرزمین خود به گردش در آورند؛ آرمان ایجاد جامعه‌ای که آمیزش اجتماعی در سطح جهانی را آسان سازد، بسیار مناسب و بجا می‌باشد. تا آنجا که مربوط به پیشرفت رفاه انسان می‌شود، هم اکنون می‌توان پنداشت که لزوم تقسیم کار جهانی ـ که بیشتر بحث این فصل مربوط به همین موضوع است نیاز به جهانی شدن جامعه را پدید می‌آورد؛ و دربارهٔ مسئلهٔ امنیت فردی و اجتماعی، شاید در سطح جامعهٔ جهانی توجه به این منظور بسیار نیرومندتر باشد.

به هررو شناسایی این سه نکته (و این دومین دلیل است که چرا بحث درباره اندیشه جامعهٔ جهانی در چارچوب هنجارها و ارزش‌ها، احتمالاً سودمند است) از یکسو، دامنهٔ نیازها و توانایی‌ها را نمایان ساخته و از سویی دیگر نشان می‌دهد، که وفاداری‌ها و آرمان‌ها با همدیگر در ناسازگاری هستند. هیچ اجتماعی بدون داشتن حداقل مقررات و ساختارهای لازم نمی‌تواند پا برجا بماند؛ و این موضوع چه جنبهٔ رضایت، یا نهادین داشته باشد و چه از راه قانونگذاری الزام‌آور شده و به اجرا در آمده، یا آمیزه‌ای از اینها باشد، می‌تواند با کارایی‌ای بیشتر از یک نظام ارزشی پذیرفته شده عادی، کار کند. آمیزش اجتماعی میان مردمان در نظام‌های ارزشی متفاوت، گهگاه در ناسازگاری گرفتار آمده، و به جای حس همبستگی احساس جدایی خواهی و انزجار تقویت می‌شود. یک تقسیم کار جهانی به این معنی است که برخی از مردمان به فعالیت‌هایی پردازند که مهارت کمتر و دستمزدی اندک‌تر نسبت به دیگران داشته باشند، و این مورد پذیرش جهانی واقع نمی‌شود، مگر اینکه ثروت از کشورهای بیشتر صنعتی شده و ثروتمند به منطقه‌های فقیر و بیشتر کشاورزی ـ که غالباً آنها را کشورهای رو به پیشرفت می‌نامند ـ راه یابد، وگرنه تقسیم کار جهانی پذیرفته نخواهد شد. چنین نقل و انتقالی (مخالفت‌هایی نسبت به نقل و انتقال ثروت حتی درون کشورها وجود دارد) تا زمانی که وفاداری‌ها، مسئولیت‌ها و ارزش‌ها به جای آنکه در چارچوب جامعه جهانی باشد به طور اساسی متوجه کشور باشد، صورت نخواهند پذیرفت. نگرانی مشترک نسبت به ادامهٔ بقاء، گرچه احتمالاً بیش از دیگر موضوع‌ها، مورد توجه است، و این ادامهٔ بقاء را هم اکنون نمی‌توان از راه کشورها به گونه‌ای مؤثر تأمین کرد، ولی این هم در راه ایجاد یک دیدگاه ارزشی جهانی کمکی نمی‌کند؛ زیرا این موضوع بسیار پیچیده و تکنیکی بوده و برای بسیاری از مردمان، حتی برگزیدگان اندیشمند نیز هراس آور

است، بنابراین می‌کوشند که از چنین مسئله‌هایی دوری جویند.

از اینرو بررسی هنجارها وارزش‌ها که اجزاء اندیشه جامعهٔ جهانی هستند بر کم-توانی ساختارها در سطح جهانی تأکید می‌کنند و تا آنجاکه مربوط به این زمینه می‌شود، استنباط مؤکد آن است که کشورها به سلطهٔ خود [در صحنه بین‌المللی] ادامه می‌دهند [یعنی جامعه جهانی به این زودی‌ها به صورتی یگانه در نخواهد آمد]. در جایی که هنجارها گرایش و بستگی بیشتری به همورزی کشورها دارند ـ هنجارهایی مانند روابط دیپلماتیک، یا بخش‌هایی از قانون بین‌الملل که مورد پذیرش کشورهاست ـ و نظام ارزشی که در برگیرندهٔ جامعه جهانی باهمه جنبه‌های دادوستدگرانه آن باشد، کمتر مورد توجه قرار می‌گیرند. امکان دارد اصل‌های معینی از این ارزش‌ها از پذیرش گسترده در سطح جهان برخوردار باشند، گرچه هنوز به صورت جهانی در نیامده باشند (مانند اصل نادرستی رفتار تبعیض نژادی) ولی نشانه اندکی وجود دارد که در سطح جهانی نظام ارزشی همبسته‌ای برای ایجاد، حفظ و پیشرفت جامعه جهانی، پدید آمده باشد.

منظور این فصل شناسایی برخی از ویژگی‌های روابط بین‌الملل در جهان در آخرین دهه‌های پایانی سده بیستم بود که پرسش‌هایی را دربارهٔ متناسب بودن تمایز مفهومی میان روابط بین‌المللی خرد و کلان ارایه کند. بیشتر قسمت‌های این کتاب به همین روابط بین‌الملل خرد و کلان اختصاص یافت. نادیده انگاشتن تشخیص [میان خرد و کلان] تحلیلگری ما را به زمینه پیچیده و سازمان‌ناپذیری که در دیباچه این کتاب بازگو شد، باز می‌گرداند؛ و قسمت‌های آخر این فصل هم به طور خلاصه راههای دیگری برای آسانسازی پیچیدگی روابط بین‌الملل ارایه کرد که درک آن را آسان سازد. هیچ الگوی تحلیلگرانه‌ای هرگز نمی‌تواند بیش از یک ابزار ناکامل باشد. این موضوع که کدامین ابزار کمتر نامناسب است، تا اندازه‌ای بستگی به زمینه‌ای از حقیقت دارد که تحلیلگرانه متوجه آن شده، و تا اندازه‌ای هم بستگی به چگونگی آن حقیقت دارد. حقیقتی که سراسر آن برای بررسی‌کننده دست نایافتنی است، ولی امکان دارد که از راه مشاهده تجربی به ردپاهایی پی برد.

نتیجه

کاربرد نظریه‌پردازی آن است که میان بررسی واقعیت‌ها، همبستگی پدید آورد. نتیجه‌هایی که احتمالاً از این همبستگی به دست می‌آوریم، با توجه به چگونگی داده‌های مستند و دقت فراوانی که طی آن امکان ایجاد نظریه فراهم می‌آید، گوناگون خواهند بود. مؤثرین نظریه آن است که روابط دقیق را میان متغیرهایی که دقیقاً توصیف و ارزیابی شده اند بازگو کند و برپایه آن بتوان پیامدهای ناشی از همورزی‌های معین و رخ دادن آن‌ها با درجه احتمال بالایی پیش‌بینی کرد. بسیاری از نظریه‌ها در علوم طبیعی از اینگونه هستند، و در محدودهٔ خود از توان پیش‌بینی سطح بالایی برخوردارند. همانا مؤثر بودن آنها ناشی از امکان توصیف محدودیت‌های بینش‌هایی است که نظریه دربارهٔ آنها پدید آمده، بی‌آنکه متغیرهای مهم را از قلم بیندازد.

کلاً علوم اجتماعی، و به ویژه روابط بین‌الملل، هنوز از چنین شرایطی برخوردار نشده‌اند؛ و شاید هم هرگز چینن نشوند. از اینرو امروزه نظریه در روابط بین‌الملل هدف‌های کوتاهتری را دنبال می‌کند. روابط بین‌الملل نخست به دنبال طبقه‌بندی ساده است ـ طبقه بندی اطلاعات به گونه‌ای که امکان دهد دسته داده‌های مشابه به همان روش و ترتیب تنظیم شده، و با روش سطحی مقایسه شوند. تحلیلگری روند تصمیم‌گیری که در فصل ۷ مورد بررسی قرار گرفت، اساساً چنین الگویی را دنبال کرد: گوناگونی مجراهای تصمیم‌گیری در کشورهای مختلف را یک ناظر می‌تواند با دانسته‌ای مربوط به روندها و دسته‌بندی‌های تحلیلگرانه اطلاعات، ارتباطات، نهاد تصمیم‌گیری، و مانند اینها، طبقه‌بندی کند. با اطمینان می‌توان گفت که یک رشته از اینگونه دسته‌بندی‌ها اگر به خوبی طرح ریزی شده باشند، پرسش‌های مربوط به روند

تصمیم‌گیری در هر کشور را پاسخگو هستند.

به هر روی، طبقه بندی چنان جنبه گام بنیادین و لازم دارد که به سختی می‌توان آن را درشمار کارهای نظریه‌پردازی آورد. دومین و دشوارترین گام توصیف متغیرها در چارچوبی است که داده‌ها در آن سازمان می‌یابند. چنین توصیف‌هایی در تحلیلگری خرد در بخش دوم نمایانده شدند، و در آنجا چنین پیشنهاد شد که سیاست خارجی را می‌توان در چهار دسته متغیرهایی که در همورزی‌اند: هدف‌ها، نفوذها یا توانایی‌ها، ابزارها، و روندها، بررسی کرد. این کار، چنانچه دارای تعریف مؤثری از متغیرهایی که با موفقیت و به گونه‌ای معنی‌دار به صورت اطلاعات تنظیم شده درآمده باشند، می‌تواند ما را به سوی یک نظریه رهنمون شود؛ ولی بهتر است پیش از مشخص کردن رابطه متغیرها، از نظریه‌پردازی سخن نگوییم. این سخن، ارزش آن را دارد که بگوییم: گزینه مجازات‌های اقتصادی بر هدف‌ها و میزان توانایی، بسیار مؤثر است؛ ولی پژوهش فراوانی لازم است تابتوان معین کرد چگونه هدف‌ها و توانائیها تحت تأثیر گزینهٔ مجازات‌های اقتصادی قرار خواهند گرفت. تا زمانی که نتوانیم این موضوع را با درجه‌ای از دقت معین کنیم، و تصمیم‌گیرندگان نتیجه‌ها و پیامدها را ندانند، نمی‌توانیم حتی با احتمال پیش‌بینی کنیم که آیا مجازات‌های اقتصادی برقرار خواهند شد یا نه. اگر میزان قابل اعتمادی از احتمال نیز به دست آید، نمودار آماری موردنیاز می‌باشد؛ ولی بازهم در اینجا مشکل مهم دیگری پیش می‌آید و آن اینکه آمارهای جهانی در زمینه کاربرد مجازات‌های اقتصادی بسیار اندک هستند. این موضوع به ما می‌فهماند که ممکن است که متغیرها به اندازه کافی تعریف و توصیف نشده باشند که شالوده یک نظریه با قابلیت پیش بینی را پدید آورند.

کوشش شده که روش‌های دیگر نظریه پردازی از راههای ساخت الگوهای صوری انتزاعی، کرداری یا ریاضی به کارگرفته شوند، که چند نمونه ساده از آنها را در بخش سوم دیدیم. تا آنجا که مربوط به الگوهای کرداری می‌شود، فرمولبندی جنبه‌های انتزاعی بسیار سخت و دشوار است، حتی در جاهایی که نیزقابلیت سازماندهی داده‌ها

به اندازه کافی با اوضاع واقعی همگامی داشته باشد. و این در حالی است که الگوهای ریاضی نشان داده‌اند که در محدودهٔ معینی که نیاز به مشخصات دقیق وجود دارد، ارزشمند هستند. ولی در رشتهٔ روابط بین‌الملل این محدودیت‌ها گهگاه ایجاد تنگنا می‌کنند. هردوی این روشها نیروی لازم برای نظریه‌پردازی را در زمینهٔ تناسب متغیرها دارند و امکان دارد در آینده از همین راهها به پیشرفت‌هایی در زمینه روابط بین‌الملل دست یابیم.

دانشجویانی که به تازگی کار در این رشته را آغاز کرده‌اند، نیاز به دریافت تصوری از چگونگی این رشته [روابط بین‌الملل] و طبقه‌بندی‌های آن را دارند. این کتاب بحث خود را با اقدام به پیشنهاد دو طرح طبقه بندی آغاز کرد، یکی طبقه‌بندی بازیگران و دیگری طبقه‌بندی نظام‌ها بود؛ ولی طبقه‌بندی داده‌ها از این راه، پرسش‌های مهمی را بی‌پاسخ می‌گذارد؛ به همین دلیل سومین طرح در بخش چهارم ارایه شد. به علت اینکه طرح‌ها دارای راههای گوناگون برای طبقه‌بندی موضوع‌ها یا مسئله‌هایی یکسان هستند، منحصر به فرد نبوده، و برخی از داده‌ها و نمودهای تجربی عمداً بیش از دیگر داده‌ها و یا اطلاعات به‌کار برده می‌شوند، تا گفته شود که اطلاعات مزبور در بیش از یک طرح جا می‌افتند. طرحی را که دانشجو برای تمرکز [یا بررسی] برمی‌گزیند، وابسته است به موضوع‌هایی که موردعلاقهٔ وی بوده و می‌تواند پرسش‌های وی را پاسخ دهد.

تا آنجایی که مربوط به طرح طبقه بندی بازیگران می‌شود کلاً تأکید روی کشورها بود. این گُزینه به خاطر آن صورت گرفت که اندازه و تعداد صفحه‌های این کتاب از حد منطقی خودپافراتر ننهند. ولی می‌توان تحلیلگری مشابهی را ـ و با فراگیری بیشتر ـ به عمل آورد؛ به گونه‌ای که بازیگران دیگر صحنه روابط بین‌الملل مانند، نهادها، سازمان‌های منطقه‌ای، کارگزاری‌های تخصصی، و شاید آموزه‌های پذیرفته شده یا سازمان‌های غیردولتی را در بر گیرد. صحنه‌ای که این بازیگران بر آن به ایفای نقش پرداخته‌اند، به گونه‌ای ترسیم شده که اقدام همیشه بر پایه نامطمئنی صورت می‌پذیرد ـ این نامطمئنی دربارهٔ چگونگی بازیگران اصلی و دیگر بازیگران و نیز دربارهٔ پیامدهای

اقدام، یا عدم اقدام می‌باشد. در جایی که همهٔ بازیگران نقش‌های خود را بیش از هرچیز در کشمکش با دیگران می‌دانند (در حقیقت همیشه چنین تصوری وجود ندارد)، می‌توان در بسیاری از موردها، نقش بهتری بازی کرد و تا اندازه‌ای جنبه همکاری به خود گرفت؛ و چنانچه نقشی در میان نباشد، بازی ادامه نخواهد یافت؛ و در جایی که اقدام به ندرت صورت گیرد یا نگیرد، مزیتی آشکار به بار آورده و یا مزیتی در میان نخواهد بود؛ ولی معمولاً" همه اقدام‌های ممکن دارای عامل‌های برد و عامل‌های باخت هستند، و گزینش هر گزینه‌ای ازراه داوری برآمیزه برد و باخت تعیین می‌شود، یعنی هراقدامی چه بُردهایی دارد و چه مقدار آسیب‌هایی می‌رساند [به سخنی گزیده‌تر آیا برد بر باخت می‌چربد یا نه؟]. گزینش باید همیشه از زاویهٔ چنین شرایطی صورت پذیرد. دانشجویان یا پزشکان که گزینش را «درست» می‌یابند درست می‌بینند یا «درست» به شمار می‌آورند، یا به هر جهت خود راگول می‌زنند یا اینکه به بخشی از سراسر وضع توجه نمی‌کنند.

بخش سوم که در آن نظام‌های تحلیلگری ارایه شد، بیشتر جنبه نظری داشت و شامل بررسی الگوهای بسیار انتزاعی بود و این الگوها کمتر به طور مستقیم با داده‌های تجربی ارتباط داشتند. تناقض میان دو بخش تا اندازه‌ای نمایانگر پُرتوانی و کم – توانی کسانی بود که روش‌های سنتی را برای بررسی موضوع برگزیده، یا آنهایی که جویای روش‌های نوین علمی بودند. سنت‌گرایان تا اندازه‌ای موجب پیشرفت فراوانی در این رشته شده به ما می‌گویند که در جهان واقعی چه می‌گذرد، و سیاستمداران و مشاوران آنها چنانچه بتوانند آنچه را که در فرارویشان قرار می‌گیرد، بخوانند، بهتر می‌توانند خرد و قضاوت و درک و ابتکار خود را با آگاهی بیشتر به کار گیرند. ولی قضاوت و ابتکار (یا حدس و گمان) جنبهٔ کانونی داشته، و روش‌های سنتی بازجویی و تحلیلگری، این وضع را دگرگون نمی‌کند. سنت‌گرایان از چنین حقیقتی آگاهند و می‌دانند که نمی‌توانند آن را دگرگون سازند، و البته نمی‌خواهند که غیر از این باشد. به هرروی روش دوری از ماجراجویی همگام با فرض‌هایی است که برای ایجاد راههایی در جهت ترتیب و تنظیم

داده‌ها و دانسته‌ها و ایجاد تناسب میان آنها، پدیده آمده‌اند، که در بخش چهارم مورد بررسی قرار گرفتند، یعنی در جایی که همچنان در چارچوب روش سنت‌گرایان، اینگونه مسئله‌ها و فرض‌ها مورد بررسی واقع می‌شوند.

به هر روی، امروزی جدید ـ یا دست کم برخی از ایشان ـ در صدد آن هستند که راههایی برای تعیین احتمالات مربوط به پیامدهای گوناگون در وضع‌های متفاوت بیابند. برای مثال موضوع‌های جالب پژوهش مربوط می‌شوند به توضیح چگونگی جهان آینده؛ که هریک از فرض‌های مختلف آن را به گونه‌ای به نما در آورده‌اند. در فرض‌های پیچیده‌تر کوشش برآن است طرحی از نما و ساختار دلخواه در جهان آینده به دست دهند و بگویند که چگونه روندهای جاری نیاز به تعدیل یا تغییر دارند تا بتوانند به دلخواه احتمال آینده را افزون‌تر سازند. پژوهش در این مورد اخیر پرسش‌های همیشگی را دربارهٔ آرمان‌های سازمان سیاسی و اجتماعی که سده‌ها است توجه نظریه‌پردازان سیاسی را به خود جلب کرده‌اند، بار دیگر مطرح می‌سازد. ولی این موضوع‌ها در ضمن دشواری‌های بزرگ تعریف و توصیف و اندازه گیری متغیرها را در برداشته، و از اینرو فرآیندهای آماری بی‌نهایت پیچیده‌ای دارند. هرچه یک الگو جهان واقعی را بهتر ارایه کنند، احتمال انحصار و فراگیری آن کمتر می‌شود، و به همین دلیل بیشتر کارهای «دانشمندان» از نظر نتیجه، ناچیز بوده، یا جنبه انتزاعی دارند به گونه‌ای که چندان ارتباطی با وضع جهان واقعی پیدا نمی‌کنند. نمی‌توان دریافت که در آینده چه روش‌ها و تکنیک‌هایی برای توضیح رشتهٔ روابط بین‌الملل پدید خواهند آمد. شاید دشواری قضاوت در این باره که آیا پیشرفت‌های عمده درتواناییهای فراگیر در زمینه جهان واقعی، مورد دلخواه و پسند است یا نه، کمتر از این نباشد ـ البته این موضوع در چارچوب مفهومی دیگر قرار دارد.

جز در یک مورد، این مسئله‌ای عادی و آشکار است که پیشرفت‌های به دست آمده در علوم طبیعی بر پیشرفت‌های دانش‌های اجتماعی برتری دارند؛ به سخنی دیگر توان انسان برای درک و توضیح ساختارهای اجتماعی و سیاسی‌ای که از آنها بهره گرفته

و در آنها جای دارد، چندان زیاد نمی‌باشد. این ساختارهای قابل کنترل، در معرض نابودی از سوی امکاناتی هستند، که دانش بشری پدید آورده است. تهدیدها فراوانند؛ مانند: آلودگی یا ویرانسازی پیرامون زیست انسان از راه پراکندن مواد زهرآگین، از راه گسستن زنجیره‌های اکوسیستم [زیستمان] از راه تاراج و به هدر دادن منابع طبیعی، از راه سروصدا، از راه ساخت مواد پلاستیکی که در چرخهٔ طبیعت نابودنشدنی هستند، از راه زباله‌های رادیواکتیو، از راه زشت و ضایع کردن زیبایی‌های طبیعی، از راه انفجار جمعیت به‌گونه‌ای کنترل‌ناشدنی یا احتمالاً "کنترل‌ناپذیر، به جهت گسترش روش‌های بهداشت و تندرستی؛ از راه نادیده‌انگاری الگوهای اجتماعی، پذیرش جهانی اصل به حداکثر رساندن ثروت، آن هم به‌گونه‌ای فزاینده، که در نتیجه آن شمار بسیار بزرگی از انسان‌ها بخش مهمی از دوران زندگی خود را در چنین شرایطی می‌گذرانند؛ ازراه احتمال دستیابی به کشف و چیرگی و کنترل ژنتیکی [یعنی بازی با ژن‌ها به دلخواه بشر]؛ و از راه توان نابود سازی سراسر زندگی بر این گوی خاکی که امکان [اتمی، شیمیایی و میکروبی] آن از مدتی پیش فراهم آمده است. آری همه اینها بخش کوچکی از تهدیدهایی مادی و معنوی هستند که دانش‌های بشری پدید آورده‌اند. به نظر می‌رسد که در رویارویی با این تهدیدها، رفتار انسان برای بقا در رقابت و رویارویی با آفریده‌هایی بزرگ تر، نیرومندتر، سریع‌تر و بهتر مسلح شده [به صورت طبیعی] سبب شد که از نیروی مغزی خود بهره گرفته و خود را با پیرامون سازگار کند، و به زیستگاه خود خو بگیرد. امروزه انسان می‌تواند پیرامون و زیستگاه خود را از نظر فیزیکی، شیمیایی و زیستی بیش از پیش شکل دهد. ولی این پیرامون اجتماعی و سیاسی او است که اکنون بایستی آن را درک و فراگیری کند، تا به‌گونه‌ای مناسب زیر کنترل در آید. اگر توان سازگاری و خوگیری انسان با این وظیفه‌ها برابر نباشد، آموزه‌ای راکه بر پایه آن بتواند به پابرجایی خود ادامه دهد، گم خواهد کرد.

کتابنامه

ALLISON, G.T., Essence of Decision, Little, Brown, 1971.

ARON, R., Peace and War, Weidenfeld,1966.

BURTON, J. W., Systems, States,Diplomacy and Rules, Cambridge University Press, 1968.

BURTON,J. W., World Society, Cambridge University Press, 1972.

CARR,E.H., The Twenty Year's Crisis 1919- 1939, Macmillan, 1939.

CLAUDE, I.L., Power and International Politics, Markham, 1971.

COPLIN, W.D., Inrtoduction to International Politics, Markham, 1971.

DEUTSCH,K.W., The Nerves of Government, Free press,1963.

DEUTSCH, K.W., The Analysis of International Relations, Prentice- Hall, 1968.

DOUGHERTY, J. E., and Pfaltzraff, R. L., Contending Theories of International Relationas, Lippincott, 1971.

EASTON, D., A Framework for Political Analysis, Prentice- Hall 1965.

EASTON, D., A Systems Analysis of political Life, Wiley, 1965.

FORWARD , N., The Field of Nations, Macmillan. 1971.

FOX. W.T.R., ed., Theoretical Aspects of International Relations. University of Notre Dame Press. 1959.

FRANKEL. J., The Making of Foreign Policy, Oxford University Press. 1963.

GOODWIN, G. L., and LINKLATRE, A., eds., New Dimensions of World Politics, Croom Helm. 1975.

HERZ., J. H., International Politics in the Atomic Age. Columbia University Press, 1959.

HOFFMANN, S., Contemporary Theory in International Relations, Prentice Hall, 1960.

HOLSTI, K. J., International Politics, Prentice- Hall, 1967.

IKLE, F.C., How Nations Negotiate, Praeger, 1967.

KAPLAN , M,A., System and Process in International Politics, Wiley, 1957.

KEOHANE, R.O. and NYE, J. S., eds., Transnational Relations and World Poltics, Harvard University Press , 1972.

KEOHANE, R. O., and NYE, J. S., Power and Interdependence, Little, Brown, 1977.

KNORR, K., and ROSENAU, J. N., eds., Contending Approaches to International Politics, Princenton University Press, 1969.

KNORR, K., and VERBA, S., eds., The International System, Princeton University Press, 1961.

LEGG, K. R., and MORRISON, J.F., Politics and International System, Harper, 1971.

LISKA, G., International equilibrium, Harvard University Press, 1957.

MCCLELLAND, C.A., Theory and the International System, Macmillan, 1966.

MACRIDIS, R.. ed., Foreign Policy in World Politics, Prentice- Hall, 3rd ed. 1967.

MODELSKI. G., Principles of World Politics, Free Press 1972.

MORGENTHAU, H. J., Politics Among Nations, Knopf, 1948.

RAPOPORT, A., Fights, Games and Debates, Michigan University Press, 1960.

REYNOLDS, C., Theory and Explanation in International Politics, Robertson, 1973.

RIKER, W. H., The Theory of Political Coalitions, Yale University Press, 1962.

ROECRANCE, R, N. Action and Reaction in World Politics, Little, Brown, 1963.

ROSENAU, J., N. ed., International Politics and Foreign Policy, Free Press, 1969.

ROSENAU, J. N., The Scientific of Foreign Policy, Free Press, 1971.

SCHELLING T. C., The Strategy of Conflict, Harvard University Press, 1960.

SCOTT, A. M., The Functioning of the International Political System, Macmillan. 1992.

SPROUT. H., and SPROUT. M., The Ecological Perspective on Human Affairs, Princenton University Press. 1965.

WALTZ. K. N., Man the State and War, Columbia University Press, 1959.

WRLGHT, Q. The Study of International Relations, Appleton - Century Crofts,1955.

واژه نامه

Balance of Power	تراز نیروها، تعادل قدرت
Conceptualization	برداشتگری
Congnitive dissonance	ناهماوایی شناختین
Data	داده‌ها
Feedback	بازخور
Functionalism	کارکرد گرایی
Game theory	تئوری بازی، نظریه بازی
Input	درونداد
Interacting	همکُنش - همورز
Interaction	همورزی - همکُنشی
Interest groups	گروههای علاقه‌مند
Intergovernment relations	روابط میان دولتها، روابط میان - دولتی
Interplay	بازی متقابل، همبازیگری
Interrrelation	هموابستگی
Interstate relations	روابط میان حکومتها، روابط میان - حکومتی
Isomorph	همسانی، همکرداری
Linkage politics	سیاست پیوند
Minimax	کمترین بیشینه
Mixed - Motive game	بازیِ انگیزهٔ آمیخته
Modernization	نوگرایی، نوین سازی

کشور - ملت	Nation - state
معیار پذیرفته شده، پذیرینه	Normative element
بازده - برونداد	Output
شِکند پویا	Solvitur amlulando
نظام کشوری، (نظام بین‌المللی بر پایه کشور)	State system
فوق ملی	Supranational
همسانگویی	Tautology
فراملی	Transnational